

MARCUS ALEXSANDER DEXHEIMER

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE:
A CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS INSTITUÍDOS
PELO ESTATUTO DA CIDADE**

FLORIANÓPOLIS
AGOSTO/2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE
SUB-ÁREA: DIREITO E MEIO AMBIENTE

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE:
A CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS INSTITUÍDOS
PELO ESTATUTO DA CIDADE**

Marcus Alexsander Dexheimer

Orientador:

Professor Doutor José Rubens Morato Leite

Florianópolis
Agosto/2004

MARCUS ALEXSANDER DEXHEIMER

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE:
A CONTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS INSTITUÍDOS PELO
ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação aprovada com distinção e louvor, nota 10,0 (dez), correspondente ao conceito A, em 28 de maio de 2004, satisfazendo o requisito parcial para obtenção do grau de MESTRE EM DIREITO no Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Mestrado, Área Direito, Estado e Sociedade, Sub-área Direito e Meio Ambiente, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Presidente da Banca Examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo
Membro da Banca Examinadora
Universidade Metropolitana de Santos

Prof. Dr. José Isaac Pilati
Membro da Banca Examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/UFSC
Universidade Federal de Santa Catarina

*Este trabalho é dedicado a Elsa Dexheimer e
Guilhermina Gracieti de Souza.*

Agradeço ao Professor Dr. José Rubens Morato Leite, pelo auxílio na pesquisa e pela atenta orientação prestada ao longo do trabalho.

Aos eminentes Desembargadores Pedro Manoel Abreu e Luiz Carlos Freyesleben, que acompanharam e incentivaram meus primeiros passos na vida acadêmica.

Aos Professores Drs. Antonio Carlos Wolkmer, Vera Regina Pereira de Andrade, Rogério Portanova, José Isaac Pilati, Volnei Ivo Carlin e Celso Antonio Pacheco Fiorillo.

Aos amigos e colegas de trabalho do Tribunal de Justiça.

E agradecimentos especiais à minha querida família, pela paciente compreensão do tempo que lhes foi subtraído: pai, mãe, Paula, Tida e Vini.

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo investigar as potencialidades dos instrumentos jurídicos de participação popular instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) na construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e o método de procedimento bibliográfico e lança-se mão da técnica de pesquisa de documentação indireta. Inicialmente analisa-se a possibilidade de coexistência e de complementaridade entre o atual sistema de representação política (que hoje apresenta sinais de esgotamento) e os novos instrumentos de participação popular, no modelo político denominado democracia participativa. Analisa-se, em seguida, a inserção desse modelo político em uma concepção de Estado apta a responder ao crescente número de demandas de ordem ambiental próprias do novo milênio: o Estado de Direito do Ambiente. Após, dedica-se espaço à relevância da participação popular na construção desse Estado no Brasil, tendo em vista especialmente as previsões normativas da Constituição Federal de 1988. Investiga-se, em seguida, ainda na perspectiva do Estado de Direito do Ambiente, a importância da função sócio-ambiental da propriedade (tendo em vista o conceito tradicional de propriedade dificulta a implementação de políticas ambientais mais ousadas), da educação ambiental (que deve ser informativa e reflexiva) e dos municípios (por tratar-se do ente político mais próximo do cidadão e principal responsável pela política urbana). Após, apreciam-se os canais de participação popular instituídos pelo Estatuto da Cidade, escolhido para este trabalho por duas razões: primeiro, pela relevância que possui na proteção ambiental, ao regular, em nível nacional, a política urbana; e segundo, por trazer consistente espírito democrático para a regulação do espaço urbano, mediante a criação de diretrizes gerais de política urbana e a especificação de instrumentos de participação popular para a formulação e a execução de tais políticas. Ao final do trabalho, verifica-se que a criação de mecanismos de participação popular pelo Estatuto da Cidade potencializa a construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente, ainda que, por tratar-se de disposição normativa, não se possa dizer que efetivamente representará uma maior democratização das decisões políticas acerca da política urbana.

Palavras-chave: democracia, participação popular, proteção ambiental, Estado de Direito do Ambiente, política urbana.

ABSTRACT

The main purpose of the present paper is to investigate the potentialities of legal instruments of public participation set up by the City Statute (Law # 10.257/01), in the construction of a people's democracy within the Rule-of-Law for the Environment. For such, we will apply the hypothetical-deductive approach method and the bibliographical procedure method, and also make use of the indirect documentation research technique. Initially, we will analyse a possible coexistence and complementarity among the current political representation system (which nowadays presents symptoms of exhaustion), and the new public participation instruments in the political model called people's democracy. We will analyse afterwards the insertion of this political model in a conception of State capable of meeting the increasing demands from an environmental order which are inherent to the new millenium: the Rule-of-Law for the Environment. Then, we will approach the relevance of popular participation in constructing this State in Brazil, taking into account, mainly, the normative forecasts of the Federal Constitution of 1988. We will afterwards investigate, still in a perspective of the Rule-of-Law for the Environment, the significance of the social-environmental role of property (knowing that the traditional concept of property hinders the implementation of daring environmental policies), of an environmental education (that must be informative and reflexive) and of the counties (for being the political entity which is closer to the citizen, and the main responsible for the urban policies). Right away, we look at the ways of popular participation set up by the City Statute, chosen for this paper for two reasons: first, for their relevance in environment protection, while regulating urban policies on national level; and second, for bringing a consistent democratic spirit for the regulation of the urban space, by creating general directives of urban policy, and by specifying public participation instruments for the formulation and execution of such policies. By the end of the paper, we verify that the creation of public participation mechanisms by the City Statute, strengthens the construction of a people's democracy in the Rule-of-Law for the Environment, even though, for being a normative provision, we cannot say that it will effectively represent an increased democratization of political decisions concerning urban policies.

Keywords: democracy, public participation, environmental protection, Rule-of-Law for the Environment, urban policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O MARCO TEÓRICO PARA O NOVO ESTADO.....	16
1.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	16
1.2. CARACTERÍSTICAS E ESGOTAMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CONTEMPORÂNEA.....	19
1.3. A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS.....	27
1.3.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E ESTADO DE PARTIDOS.....	34
1.3.2. PARTICIPAÇÃO E NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	38
1.3.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇO URBANO.....	44
1.4. UMA NOVA CIDADANIA PARA UMA NOVA DEMOCRACIA.....	49
1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	60
2.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	60
2.2. A EMERGÊNCIA DO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	62
2.2.1. O ORDENAMENTO JURÍDICO A SERVIÇO DO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	66
2.2.2. PRINCÍPIOS JURÍDICOS ESTRUTURANTES DO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	68
2.3.3. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE DO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	73
2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	81
2.3.1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	84
2.4. DIREITO DE PROPRIEDADE NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	88
2.4.1. ALÉM DA FUNÇÃO SOCIAL: O COMPONENTE AMBIENTAL.....	97
2.5. EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	100

2.6. MUNICÍPIO E PLANEJAMENTO URBANO NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE.....	108
2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
<u>3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE.....</u>	<u>121</u>
3.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	121
3.2. O ESTATUTO DA CIDADE NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.....	122
3.3. DIRETRIZES GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	128
3.4. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.....	138
3.4.1. A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	145
3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
<u>CONCLUSÃO.....</u>	<u>150</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	<u>155</u>

INTRODUÇÃO

Algumas instituições políticas tradicionais vivem um momento de profundo descrédito por parte da população. Pouco se crê nas potencialidades transformadoras da representação política, pouco se acredita na capacidade de o Estado resolver os problemas que lhe são expostos. Porém, também se sabe que o mercado não tem capacidade para dirimir as principais mazelas sociais e ambientais do novo milênio.

Por isso é importante buscar elementos que possam revitalizar as potencialidades do Estado e da política, para que se possa neles encontrar oportunidades de solução dos novos problemas.

Daí a importância da investigação de canais de participação popular que ampliem as possibilidades de inserção dos cidadãos nas decisões políticas que lhes dizem respeito. É a esse propósito que se presta este trabalho.

Mas como conciliar o tradicional instituto da representação política, fundamental para os governos democráticos, com uma maior possibilidade de inserção dos cidadãos na vida

política ou mesmo no próprio Estado? O instigante tema da democracia participativa apresenta, do ponto de vista teórico, uma resposta para tal questionamento. Trata-se de ampliar as possibilidades participativas, coletivas e individuais, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

Quantitativo, para oferecer aos cidadãos um leque maior de instrumentos de participação das decisões políticas do que aquele já existente, que abrange, por exemplo: integrar partidos políticos, participar de movimentos ambientalistas, ingressar em sindicatos, assistir a audiências públicas, ajuizar ações populares, votar dentro de associações comunitárias, comparecer a plebiscitos, entre muitos outros.

Qualitativo, para que os espaços participativos tornem-se, cada vez mais, espaços de decisão política, devolvendo o poder a seu legítimo detentor – o povo –, e também para que os próprios instrumentos tradicionais de representação política possam aperfeiçoar-se.

Mas também não se vive apenas a necessidade de uma diferente concepção de decisão política. É fundamental também que o Estado esteja preparado para os desafios do novo milênio. E dentre as dificuldades postas ao Estado está a missão de frear a rápida degradação ambiental que se vive atualmente, resultado de uma série de problemas, tais como: o agravamento do efeito estufa e suas catastróficas alterações climáticas; a elevação contínua no consumo de energia com o esgotamento de recursos naturais renováveis (que não conseguem regenerar-se na mesma velocidade da exploração) e não-renováveis; a ameaça à biodiversidade, decorrente da extinção em massa de espécies; a redução da cobertura florestal do planeta; a escassez de água; o crescimento demográfico nos países pobres¹.

¹ ANGELO, Cláudio. Futuro em risco. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2002. Especial Rio +10, Terra -10, Caderno Especial, p. 2.

Que modelo de Estado estará preparado para fazer frente a essa problemática? Essa resposta está relacionada à concepção de Estado de Direito do Ambiente, que, entre outros fundamentos, está alicerçado na participação popular como modo de decisão política, sabendo-se que a convergência de vontades é fundamental para a legitimidade e para a eficácia das decisões tomadas no âmbito do Estado.

Dessa maneira elegeu-se o tema deste trabalho: observando-se a necessidade de transpor os limites da representação política, em um Estado apto a responder às demandas de ordem ambiental que ora se apresentam.

E da seguinte maneira delimitou-se o tema: tão ou mais importante que investigar a construção de um novo modelo político e sua adequação a uma nova concepção de Estado é averiguar os instrumentos adequados a tais finalidades. Elegeu-se, assim, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01²), lei que dita as diretrizes nacionais de política urbana, que tem extrema relevância do ponto de vista ambiental e político.

Assim, o trabalho foi estruturado em três capítulos, cada um deles abordando um dos pontos supramencionados.

O primeiro capítulo, intitulado “Democracia participativa: o marco teórico para o novo Estado”, tem como objetivo investigar como se constrói o modelo político democrático que possa superar as mazelas da democracia representativa.

Assim, inicialmente se analisam as características do esgotamento da democracia representativa. Após, aborda-se a possibilidade de coexistência entre representação política e uma maior abertura de canais de participação política, constituindo-se a democracia participativa (não esquecendo que não basta criar novos espaços políticos, é preciso que,

² BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2002. Doravante, passa-se a denominar esta lei simplesmente de Estatuto da Cidade.

paralelamente, as atuais instituições se aperfeiçoem). Em um terceiro momento, investiga-se a relação existente entre cidadania e democracia.

Por sua vez, o segundo capítulo recebeu o título “Democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente” e tem como objetivo analisar os instrumentos que permitem a inserção do modelo político da democracia participativa em um modelo de Estado adequado a responder às crescentes demandas de ordem ambiental: o Estado de Direito do Ambiente.

Neste capítulo, primeiramente se coloca a importância da construção do Estado de Direito do Ambiente e sua estrutura jurídica, caracterizada pelos princípios que o informam, ressaltando-se a importância instrumental do direito positivo na consecução dos fins desse Estado. Após, dedica-se espaço a averiguar a participação popular na construção do Estado de Direito do Ambiente no Brasil, especialmente nos termos previstos pela Constituição de 1988.³ Em seguida, dedica-se atenção à importância da redefinição do direito de propriedade, requisito importante para que, por exemplo, o planejamento urbano democrático não esteja sempre confinado aos limites intransponíveis do direito de propriedade tradicional. Após, averigua-se a importância da educação ambiental, que deve estar não somente a serviço da informação, mas também da conscientização social. Finalmente, dedica-se espaço à importância dos municípios para a construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente, sabendo que se trata de unidades políticas mais próximas da população e dos problemas por esta vivenciados e, no Brasil, principais responsáveis pela política urbana.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 out. 1988. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2000. Doravante denomina Constituição Federal ou, simplesmente, CF.

O terceiro capítulo recebeu o título “Democracia participativa e Estatuto da Cidade” e tem o objetivo de averiguar a importância dos instrumentos jurídicos de participação popular instituídos pelo Estatuto da Cidade na construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente.

Está ele subdividido da seguinte maneira: em primeiro lugar analisa-se a contribuição do Estatuto para a construção do Direito Urbanístico brasileiro. Em seguida, apreciam-se as diretrizes gerais do Estatuto. Após, estudam-se os aspectos específicos da gestão democrática da cidade, analisando os instrumentos específicos pelo Estatuto.

Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo⁴ e o método de procedimento bibliográfico e empregou-se a técnica de pesquisa de documentação indireta.

Ao final do trabalho, verificou-se que a criação de mecanismos de participação popular pelo Estatuto da Cidade potencializa a construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente, ainda que, por tratar-se de disposição normativa, não se possa dizer que efetivamente representará uma maior democratização das decisões políticas acerca da política urbana.

⁴ Segundo o método hipotético-dedutivo, “toda pesquisa tem sua origem num problema para o qual se procura uma solução, por meio de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e eliminação de erros” (LAKATOS, Eva Maria; MARCONI; Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo : Atlas, 2000. p. 73).

1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O MARCO TEÓRICO PARA O NOVO ESTADO

1.1. Noções introdutórias

As relações de poder entre Estado e cidadãos sempre instigaram as mais diversas reflexões a respeito das formas de governo. A existência ou não de formas ideais de governo e sua aplicabilidade no seio do convívio social são alvo de eternas divergências.

Atualmente, intensos debates têm sido travados acerca da melhor maneira de exercer a democracia. Diversos segmentos sociais têm buscado participar de maneira mais ativa das decisões políticas tomadas no âmbito do Estado. Daí a idéia de aperfeiçoar os mecanismos democráticos atualmente vigentes. Mas, em que contexto teórico se dá esse debate? Qual a relação que existe entre os consagrados instrumentos de representação política vigentes e a necessidade cada vez maior que os atores sociais possuem de participar das decisões de suas próprias vidas, de suas próprias comunidades, de seu próprio planeta? Essa é a principal questão que motiva o desafio deste primeiro capítulo.

Problemas locais e globais tornaram-se, em um mundo que parece cada vez menor e mais complexo, mais íntimos e inter-relacionados. Cada decisão política tomada na esfera estatal possui imensa repercussão sobre o cotidiano das pessoas e, principalmente, sobre o futuro muito próximo, especialmente no concernente aos problemas ambientais.

Para Bovero o uso cotidiano, repetido, das palavras ofusca aos nossos olhos o sentido que possuem, diminui o controle sobre a comunicação e favorece a difusão de equívocos⁵. É, então, de perguntar-se: democracia e meio ambiente são usados de maneira indiscriminada, de modo a serem esvaziados pelo discurso retórico? É por essa imprecisão que determinados termos (como democracia) apresentam no cotidiano, que adjetivá-los (democracia representativa, democracia participativa) passa a tornar-se indispensável para uma melhor compreensão dos conceitos⁶.

Daí a importância da investigação a respeito da democracia participativa, fundada na ampliação dos canais de participação popular em decisões políticas e no aperfeiçoamento dos

⁵ BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores** : uma gramática da democracia. Rio de Janeiro : Campus, 2002. p. 58.

⁶ Ibidem, p. 36.

métodos representativos atualmente existentes. Uma convivência, quase uma simbiose, entre participação e representação.

Assim, em um primeiro momento deste capítulo, busca-se identificar os sintomas de esgotamento do modelo da democracia representativa contemporânea. Após, avalia-se a importância, do ponto de vista teórico, da ampliação dos instrumentos de participação para a maximização do valor democrático na sociedade, como forma, até mesmo, de aperfeiçoar os próprios mecanismos representativos, convergindo para a construção da democracia participativa. Finalmente, analisa-se a estreita ligação entre os conceitos de cidadania e de participação democrática, evidenciando que para uma nova democracia também é indispensável a consolidação de um novo conceito de cidadania.

O importante é ter-se em mente que falar em democracia participativa não significa abolir o instituto da representação política; essa proposição seria absurda nos contornos do Estado contemporâneo, pelos mais diversos fatores, tais como: elevado número de cidadãos de cada Estado, multiplicidade de questões a serem apreciadas diretamente pelos governantes, complexidade técnica e científica de determinadas decisões de caráter político (como política monetária, política ambiental, política industrial).

É imprescindível que um número que se poderia chamar de absurdo de decisões seja tomada por terceiros, por representantes. Mas, por outro lado, também é necessário aproximar o Estado da razão de sua existência: as pessoas. É preciso que se criem, cada vez mais, novos canais de participação, para que cada um sinta mais governado por si mesmo. É uma questão de legitimidade. E é também uma questão de legalidade, já que os mecanismos participativos são criados pela norma jurídica: fazer da lei um instrumento a serviço da democracia. Sentindo-se mais próximo do Estado, percebendo-se como governante, cada cidadão pode

desempenhar com mais clareza seu inevitável papel político e tomar consciência de sua relação com a sociedade, deixando de atribuir a entidades abstratas as causas de seus problemas materiais e psíquicos. O governo deixa de ser uma entidade metafísica para estar presente no dia-a-dia de cada um.

Essa é também uma experiência não só política, mas pedagógica e ontológica, pois, chamadas a ter responsabilidade pelos problemas cotidianos, as pessoas podem passar a crer que a desgraça material e psíquica é inerente ao ser humano, que ninguém está habilitado (nem Estado, nem religião, nem consumismo exagerado; nem doutrina política, nem dogma religioso, nem estratégias de *marketing*) para fornecer respostas a todos os problemas. Aprender a conviver com os males que cada um carrega será uma experiência existencial dolorosa, mas extremamente madura para a sociedade. O império das curas milagrosas e impossíveis tende a ter parte de suas bases ruídas e, assim, a promessa da salvação (seja terrena, seja espiritual) finalmente pode iniciar o destino de todo apogeu: a queda, em prol da conscientização, alavanca para o tão almejado e nebuloso desenvolvimento social e político a que aspira a humanidade.

1.2. Características e esgotamento da democracia representativa contemporânea

Desde os mais antigos registros da Filosofia Política e da Ciência Política, calorosos debates são travados acerca das formas de governo, se existem formas boas ou más, se as formas de governo ideais podem ser aplicadas nas complexas sociedades políticas humanas etc. Atualmente, boa parte das nações do mundo está organizada politicamente em regimes

intitulados democracias⁷, que, embora tenham herdado o nome, são bastante diferentes da democracia teorizada e vivenciada na Grécia Antiga. Todavia, apesar dessa quase universalidade democrática, a democracia não é uma fórmula acabada. Ao contrário, possui muitos modos de expressão e, principalmente, pode-se dizer que tem diversas intensidades, ou seja, diferentes potenciais de participação das pessoas nas políticas públicas.

Na concepção de Bovero, um regime político pode ser definido como democracia quando todos os sujeitos aos quais são dirigidas as decisões coletivas têm o direito de participar, todos com igual peso.⁸

Um regime democrático caracteriza-se por atribuir o poder de tomar decisões coletivas a um número elevado de membros do grupo.⁹ Por Estado representativo, de seu turno, entende-se uma específica forma de constituição política, que prevê a existência de um órgão colegiado, cujos membros *representam* os cidadãos.¹⁰

Mas nem todo Estado representativo é um Estado democrático. O Estado liberal clássico – por exemplo – era representativo, mas não democrático, pois, apesar de possuir um parlamento, não tinha sufrágio universal.¹¹

Os eleitos para o parlamento “representam” os cidadãos eleitores *de forma democrática* não apenas porque são eles designados a substituí-los nas fases conclusivas do processo decisório, mas na medida que em que o parlamento em seu todo, e em suas várias partes componentes, espelha as diversas tendências e orientações políticas presentes no país globalmente considerado, sem *exclusões*, e nas respectivas *proporções*.¹²

⁷ Segundo Dahal, em 1990, dos 192 países do planeta, 65 viviam em regimes democráticos (DAHALL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 18).

⁸ BOVERO, 2002, p. 40.

⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** : uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. p. 19.

¹⁰ BOVERO, 2002, p. 61.

¹¹ Ibidem, p. 61.

¹² Ibidem, p. 61.

Todavia, segundo Bobbio, para uma definição mínima da democracia, não basta que o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões seja atribuído a um elevado número de cidadãos, nem mesmo é suficiente a adoção de regras de procedimento,¹³ como a regra da maioria.¹⁴ É necessário que aqueles que sejam chamados a decidir ou a eleger os que decidirão estejam diante de alternativas reais e em condições de escolher entre essas alternativas; enfim, que lhes estejam garantidos os direitos de liberdade, “os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte. [...] As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”.¹⁵

A concepção de Bobbio, todavia, parece um tanto restrita. Não bastam os direitos de liberdade para que as regras do jogo democrático possam ser livremente exercidas. A dimensão liberal dos direitos fundamentais não basta para explicar a democracia da maneira como ela pode ser avaliada no início do novo milênio, ainda que se considere que “o estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático”.¹⁶ Os direitos econômicos e sociais são tão importantes para a construção do regime democrático quanto os direitos de liberdade.

Calamandrei sustenta que à democracia deveria ser também considerado pertinente o adjetivo *socialista* ou *social*, porque sem uma distribuição equânime dos recursos essenciais (bens primários), ou seja, sem a satisfação dos direitos sociais fundamentais de liberdade que

¹³ “Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 1986, p. 18).

¹⁴ “No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão” (Ibidem, p. 19).

¹⁵ Ibidem, p. 20.

¹⁶ Ibidem, p. 20.

foram reivindicados pelos movimentos socialistas, as liberdades individuais ficam vazias, os direitos fundamentais de liberdade se transformam de fato em privilégios para poucos e a sua garantia perde com isso sua condição de precondição da democracia.¹⁷

A democracia possui, desse modo, uma forte relação com os direitos fundamentais.¹⁸ Segundo Bonavides, ela própria ser considerada um direito fundamental: um direito de quarta dimensão.¹⁹

A democracia contemporânea é pautada pela representação política²⁰, que traduz sua forma hegemônica. As decisões de Estado são tomadas por representantes do povo. A utilização da representação política como mecanismo de instrumentalização da participação política desenvolveu-se principalmente no Estado Liberal²¹. E se atualmente se questiona a respeito dos limites da representatividade, teve ela sua fundamental contribuição para a construção do Estado Contemporâneo, inaugurando uma nova maneira de manifestação do poder político.

¹⁷ CALAMANDREI, *apud* BOVERO, 2002, p. 48.

¹⁸ Diferenciam-se direitos humanos e fundamentais da seguinte maneira: os direitos humanos independem de estarem ou não positivados, enquanto que os direitos fundamentais seriam aqueles expressos em algum texto normativo. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 428-429).

¹⁹ Bonavides utiliza a expressão quarta *geração*, mas adverte: “Outro ponto assinalado com freqüência na temática curiosa dos direitos fundamentais, declinados como categorias temporais e dimensionais (considerem-se os termos *geração* e *dimensão*), é que, colocados numa referência temporal, como geração de direitos, não se excluem nem se extinguem; ao contrário, permanecem e se acumulam, opulentando com a liberdade, a igualdade e a justiça a ordem jurídica que os estabeleceu. Disso poderá, talvez, resultar justificada a preferência de alguns publicistas pelo vocábulo *dimensão* em vez de *geração*, para designar as sucessivas camadas de aparição dos direitos humanos ou fundamentais.” (Ibidem, p. 428). Bonavides considera os direitos individuais como direitos de primeira geração; direitos econômicos, sociais e culturais como direitos de segunda geração; e paz, desenvolvimento, interesses dos consumidores, qualidade de vida e liberdade de informação como direitos de terceira geração. (Ibidem, p. 429).

²⁰ “O instituto fundamental comum a todos os regimes democráticos contemporâneos é a eleição de representantes por sufrágio universal” (BOVERO, 2002, p. 40). Orides Mezzaroba cita Maurizio Cotta quando este define representação política como “uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito da qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais” (MEZZAROBÀ, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2003. p. 20).

²¹ Ibidem, p. 20.

Historicamente, o poder político conheceu a democracia grega, curvou-se ao poder eclesiástico na Idade Média, concentrou-se na figura do monarca com o Absolutismo (justificado pelo desígnio divino) e renasceu democrático após a Revolução Francesa, então caracterizado pela representação. Tal ressurgimento da democracia apoiou-se nas conveniências econômicas que deram margem à Revolução de 1789, mas o momento histórico marcou, além de uma ruptura econômica e política, uma nova era social, cultural e jurídica, transformações que podem ser simbolizadas, na Teoria Política e no Direito Constitucional, pelo Estado Liberal.

É o momento do nascimento do Estado Moderno, operando a conversão do Estado Absoluto em Estado Constitucional, amparado sobretudo no princípio da separação de poderes.²²

O contexto histórico vivenciado hoje é peculiar: é um mundo diferente da *polis* grega, do Império Romano, da fragmentação política feudal, do absolutismo monárquico, do Estado-Nação pós-Revolução Francesa. O momento é de redefinição de elementos fundantes do Estado Moderno, como a soberania. Segundo Santos, o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global.²³

Permanece, como instituição em consolidação no Ocidente, a democracia representativa, em grande escala, hegemônica. Hegemônica pela universalidade de suas características e também pela significativa perda de demodiversidade ocorrida nas últimas décadas.²⁴

²² BONAVIDES, 2003, p. 29-31.

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002. p. 17.

²⁴ Demodiversidade entendida como a coexistência pacífica conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas (Ibidem, p. 71).

Nas palavras de Bovero, “democracia representativa é aquela na qual os cidadãos votam para determinar quem deverá tomar as decisões coletivas, ou seja, para eleger os seus representantes”.²⁵

Válido ressaltar que a democracia contemporânea, a democracia liberal, foi composta de modo a estabilizar a tensão latente e controlada que existe entre capitalismo e democracia. Mas, que instituições são necessárias para a existência dessa democracia?

Segundo Dahal, a democracia representativa contemporânea, discutida no âmbito do Estado contemporâneo e de acordo com a complexidade inerente às organizações políticas atuais, exige: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e freqüentes; c) liberdade de expressão (o que inclui a liberdade de crítica aos eleitos); d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para as associações; e f) cidadania inclusiva.²⁶

Mas a democracia vivenciada (democracia real) não conseguiu cumprir todas as promessas da democracia ideal²⁷ (tal como o Estado Moderno não obteve êxito na efetivação das promessas que moviam as revoluções liberais²⁸). Bobbio destaca seis dessas promessas não

²⁵ BOVERO, 2002, p. 40.

²⁶ DAHAL, 2001, p. 99.

²⁷ BOBBIO, 1986, p. 21-22.

²⁸ Pode-se dizer que toda esta gama de anseios insatisfeitos está inserida em um contexto maior: a incapacidade da própria modernidade de cumprir suas promessas. Segundo Boaventura de Sousa Santos, “pela sua complexidade interna, pela riqueza e diversidade das ideias novas que comporta e pela maneira como procura a articulação entre elas, o projecto da modernidade é um projecto ambicioso e revolucionário. As suas possibilidades são infinitas mas, por o serem, contemplam tanto o excesso das promessas como o défice do seu cumprimento” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice** : o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo : Cortez, 2000. p. 77-78). Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, por sua vez, dissertam: “Assim, por toda parte, o desenvolvimento da tríade ciência/técnica/indústria perde seu caráter providencial. A idéia de modernidade permanece ainda conquistadora e cheia de promessas onde quer que se sonhe com bem-estar e meios técnicos libertadores. Mas ela começa a ser posta em questão no mundo do bem-estar adquirido. A modernidade era e continua sendo um complexo civilizacional animado por um dinamismo otimista. Ora, a problematização da tríade que anima esse dinamismo problematiza ela própria. A modernidade comportava em seu seio a emancipação individual, a secularização geral dos valores, a diferenciação do verdadeiro, do belo, do bem. Mas doravante o individualismo significa não mais apenas autonomia e emancipação, significa também atomização e anonimato. A secularização significa não mais apenas libertação em relação aos dogmas religiosos, mas também perda dos fundamentos, angústia, dúvida, nostalgia das grandes certezas. A diferenciação dos valores resulta não mais apenas na autonomia moral, na exaltação estética, na livre busca da verdade, mas também na desmoralização, no estetismo frívolo, no niilismo. A virtude até então rejuvenescedora da idéia do novo (novo = melhor = necessário = progresso) se esgota, ainda em uso somente para os descartáveis, as telas de televisão, os

cumpridas da democracia ideal: a) o nascimento da sociedade pluralista; b) a representação dos interesses do povo, e não de interesses particulares; c) a derrota do poder oligárquico²⁹; d) a democratização dos diversos espaços de poder; e) a eliminação do poder invisível³⁰; e f) a educação para a cidadania.³¹

Para o autor, os principais obstáculos que impediram a satisfação de tais promessas foram: 1) a complexidade crescente dos problemas entregues para o Estado resolver, como a direção da economia³²; 2) o contínuo crescimento do aparato burocrático de um poder organizado hierarquicamente; 3) a dificuldade do Estado em responder à diversidade e à quantidade de demandas, que crescem exponencialmente na sociedade democrática.³³

Mas, apesar das promessas denegadas *a posteriori* e dos obstáculos imprevisíveis *a priori*, houve aumento progressivo do espaço dos regimes democráticos e nenhuma guerra até hoje surgiu entre Estados dirigidos por regimes democráticos.³⁴

A democracia efetivamente vivenciada (segundo Santos, a democracia hegemônica), experimenta um momento de baixa legitimidade. O exercício do poder meramente delegado a representantes não satisfaz a opinião pública. Por outro lado, vislumbra-se uma clara apatia política³⁵, uma descrença das possibilidades transformadoras da política.

performances automobilísticos. Não haverá mais ‘novo romance’, ‘nova cozinha’, ‘nova filosofia’.” (MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Porto Alegre : Sulina, 1995. p. 81).

²⁹ Neste tocante, Bobbio admite adotar a visão de Joseph Schumpeter, que sustentava que a característica do governo democrático não é a ausência de elites no poder, mas a presença de muitas elites em disputa entre si para a conquista do voto popular (BOBBIO, 1986, p. 27).

³⁰ Bobbio exemplifica o que ele chama de *poder invisível*: máfia, camorra, lojas maçônicas, serviços secretos incontroláveis e acobertadores dos subversivos que deveriam combater (Ibidem, p. 29).

³¹ Ibidem, p. 22-32.

³² Aumentaram os problemas políticos que exigem competências técnicas para serem dirimidos.

³³ Ibidem, p. 33-36.

³⁴ Ibidem, p. 38-39. É necessário cuidado ao fazer tal afirmação, pois uma interpretação apressada da assertiva pode facilmente conduzir ao raciocínio de que, em investidas belicosas, o Estado democrático defende interesses mais justos e, se não fosse a barbárie do Estado oposto, não estaria envolvido em um conflito armado. Essa conclusão não é verdadeira e os recentes conflitos armados envolvendo Estados Unidos e países asiáticos ilustram bem a situação, havendo, inclusive, a indevida utilização da democracia no discurso estadunidense, que pretende justificar o conflito armado em pretensas ações de caráter humanitário.

³⁵ “Os antigos gregos [...] chamaram quem não se metia em política de *idiotés*, palavra que significava pessoa isolada, sem nada a oferecer às demais, obcecada pelas mesquinharias de sua casa e, afinal de contas, manipulada

Esse descrédito nas instituições políticas pode ser atribuída a fatores diversos, tais como os inúmeros escândalos de corrupção, a cultura política patrimonialista³⁶ e clientelista e mesmo a acentuada submissão do político ao econômico³⁷.

Outro ponto vulnerável da democracia representativa é a dificuldade dos grupos socialmente mais vulneráveis e das etnias minoritárias em ter os seus interesses representados no sistema político, sobretudo diante da relativa facilidade que possuem os setores majoritários ou economicamente mais prósperos.³⁸

A democracia representativa também dificulta o bom desempenho da função do Estado de condutor da proteção ambiental, na medida em que mantém as pessoas em apatia política. Como se sabe, a instância *Estado*, por si mesmo, não consegue dar conta dos inúmeros problemas ambientais que se manifestam atualmente. A distância das pessoas da esfera de decisões políticas mantêm-nas incapazes de compreender a dimensão das situações-problema, fazendo com que a atuação estatal seja autoritária, ineficaz e ilegítima.

Mantendo as pessoas distantes das decisões políticas, torna-se incapaz de compreender a dimensão das situações-problema e age de forma autoritária, ineficaz e ilegítima.

Com efeito, o modelo hegemônico da democracia (democracia liberal, puramente representativa) revela-se uma democracia de baixa intensidade “baseada na privatização do

por todos” (SAVATER, Fernando. **Política para meu filho**. São Paulo : Martins Fontes, 1996. p. 16).

³⁶ BRITES, Hed Orozimbo Soares. **Sistema representativo brasileiro** : crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa. 2001. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

³⁷ Não só o fator político, como também o jurídico vive um momento de total cooptação pelo econômico: “O que se tem visto é a disseminação de práticas legais e administrativas regidas pelo princípio da capacidade normativa de conjuntura a instaurar uma nova normatividade paraconstitucional que obedece a parâmetros alheios à cultura jurídica, como reflexo de uma verdadeira ‘colonização’ do jurídico pelo econômico” (CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade** : uma abordagem garantista. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999. p. 178).

³⁸ SANTOS, 2002, p. 54.

bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social”.³⁹ A solução para o desafio apresentado reside não na quebra do modelo vigente, mas no seu aperfeiçoamento.

1.3. A necessidade de ampliação dos mecanismos democráticos

Santos sustenta que a transição da modernidade para a pós-modernidade é marcada por momentos de ruptura alternados a momentos de continuidade;⁴⁰ Edgar Morin, de seu turno, destaca que a construção da civilização planetária pauta-se pelas idéias conservar/revolucionar.⁴¹ Veja-se como se pode pensar tal asserção no âmbito da teoria da democracia: a construção da democracia participativa, como afirma Santos, não acarreta a destruição da democracia representativa, continuando/conservando o instituto da representação. Por outro lado, alargam-se os espaços de participação, rompendo/revolucionando com a estagnação participativa atualmente vivenciada.

É justamente este convívio saudável entre o espaço da representação e o espaço da participação que se pretende evidenciar. Construir uma democracia participativa não significa que toda decisão política seja tomada por intermédio de assembleias populares, mas, sim, que sejam conciliados momentos democráticos de representação com momentos de participação direta.

Ampliar quantitativa e qualitativamente os espaços de participação em políticas públicas significa aperfeiçoar o próprio instituto da representação. A participação popular é

³⁹ SANTOS, 2002, p. 32, grifou-se.

⁴⁰ Idem, 2000, p. 103.

⁴¹ MORIN; KERN, 1995, p. 105.

elemento fundamental da democracia participativa, composta por quatro princípios: dignidade da pessoa humana, soberania popular, soberania nacional e unidade da Constituição.⁴²

E ampliar os instrumentos de participação por meio de lei é de extrema importância, pois viabiliza o exercício da garantia constitucional democrática. A lei, nesse caso, é um instrumento a serviço do Estado, e o Estado somente tem razão de existir, segundo Ferrajoli, para garantir direitos mínimos aos cidadãos.⁴³

A necessidade de emergência de novas formas de participação popular surge, como visto, em um momento de patologia da representação, consubstanciado pelo fato de os cidadãos se sentirem “cada vez menos representados por aqueles que elegeram”,⁴⁴ sobretudo os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias.⁴⁵

Além de conferir mais legitimidade às decisões políticas, a ampliação de mecanismos de participação favorece a defesa de “identidades subalternas”⁴⁶ e pode contribuir para alterações na cultura política brasileira, historicamente marcada por reproduzir relações sociais

⁴² BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** : por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo : Malheiros, 2001. p. 10.

⁴³ “*Para las doctrinas auto-poyéticas, el estado es un fin y encarna valores ético-políticos de carácter supra-nacional y supra-individual a cuya conservación y reforzamiento han de instrumentalizarse el derecho y los derechos. Para las doctrinas hetero-poyéticas, por el contrario, el estado es un medio legitimado únicamente por el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, y políticamente ilegítimo se no los garantiza o, más aun, si el mismo los viola*” (FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Madrid: Editorial Trotta, 1995. p. 881). Para Ferrajoli, o garantismo pode manifestar-se como modelo normativo de direito, como teoria e crítica do direito e, finalmente, como filosofia do direito e crítica da política. Nesta terceira acepção, o garantismo manifesta-se como doutrina de fundamentação externa do Estado nos direitos fundamentais dos cidadãos (Ibidem, p. 851-886). *In verbis*: “*El garantismo, en sentido filosófico-político, consiste esencialmente en esta fundamentación hétero-poyética del derecho (...). Precisamente, consiste, por una parte en la negación de un valor intrínseco del derechos sólo por estar vigente y del poder sólo por ser efectivo y en la prioridad axiológica respecto a ambos del punto de vista ético-político o externo, virtualmente orientado a su crítica y transformación; por otra, en la concepción utilitarista e instrumentalista del estado, dirigido únicamente al fin de la satisfacción de expectativas o derechos fundamentales*” (Ibidem, p. 884).

⁴⁴ SANTOS, 2002, p. 42.

⁴⁵ SANTOS, 2002, p. 54.

⁴⁶ Ibidem, p. 54-55.

autoritárias e conservadoras.⁴⁷ Para Carvalho, um dos aspectos positivos da atuação em associações de moradores e organizações não-governamentais, por exemplo, é a mobilização desprovida de paternalismo e clientelismo, sendo positiva a parceria dessas organizações políticas com administrações municipais, porque ampliam a participação no nível local, onde, segundo o autor, ela sempre foi mais frágil.⁴⁸

Para Santos, a importância da participação atinge dimensões tais que adquire proporções planetárias na transformação da democracia:

Em meu entender, um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.⁴⁹

Santos também defende que o processo de globalização, ao suscitar uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permite a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil⁵⁰. Deve-se ressaltar, porém, que por razões culturais e históricas, o Brasil jamais experimentou sólidas tradições participativas, não havendo instituições democrático-participativas relevantes a serem recuperadas. Toda inovação a ser introduzida, quer em caráter teórico, quer pela manifestação prático-jurídico-normativa, será uma inovação, um avanço político-institucional. Por outro lado, é impossível assegurar, de antemão, que tal inovação é prejudicada por essa lacuna histórica: a possibilidade de conhecer o novo pode representar a construção do melhor.

⁴⁷ SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo : Loyola, 1996. p. 50.

⁴⁸ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil** : o longo caminho. 2.ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002. p. 228.

⁴⁹ SANTOS, 2002, p. 32.

⁵⁰ Ibidem, p. 42.

Trata-se, assim, de ampliar as possibilidades participativas, estabelecendo relações de coexistência e complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa⁵¹ e não simplesmente de exigir a deliberação em assembléias para quaisquer decisões de caráter político, como o faz Dahl ao identificar tal hipótese – por óbvio inviável – à democracia participativa.⁵²

Convém deixar claro, todavia, que representar e participar não são atitudes antagônicas. Ao contrário, decidir quem são os representantes é uma forma de participação, embora, como se disse, não seja suficiente aos anseios de maximização da democracia, que se trata de um *processo*, pois o objetivo pleno da realização completa da democracia é um projeto inalcançável⁵³.

Esse esforço por ampliação da democratização das decisões deve ser encarado, conforme Morin e Kern, como uma atitude perante a sociedade, pois, segundo os autores, entre as nossas finalidades terrestres⁵⁴ estão a resistência às forças que ameaçam a democracia (como as exasperações nacionalistas que favorecem regimes ditatoriais de maiorias exaltadas e o reinado dos *experts* resultante do desenvolvimento da tecnoburocracia) e o constante esforço de fazer progredir a democratização, ou seja, “inscrevê-la nas finalidades profundas da hominização”.⁵⁵

⁵¹ SANTOS, 2002, p. 75.

⁵² DAHAL, 2001, p. 120-123.

⁵³ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania** : a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro : Record, 2001. p. 72. Porém, não se pode esquecer que, apesar de se tratar de um processo, a democracia tem um valor intrínseco e não meramente instrumental (SANTOS, 2002, p. 72).

⁵⁴ As finalidades terrestres derivam de um vínculo inseparável entre duas finalidades aparentemente antagônicas: o ser humano deve conservar (sobrevivência da humanidade) e revolucionar (busca da hominização, “criar as condições em que a humanidade se realizaria enquanto tal numa sociedade/comunidade de nações”) (MORIN; KERN, 1995, p. 105-106).

⁵⁵ MORIN; KERN, 1995, p. 118-121.

Também para Bovero, as democracias representativa e participativa não são formas contrapostas uma à outra.⁵⁶ Todavia, diante da impossibilidade de pleno exercício da democracia direta⁵⁷ no Estado contemporâneo – em virtude, por exemplo, do vasto território, da elevada população e da complexidade dos problemas em debate –, mais interessante é estabelecer entre ambas uma relação de complementaridade, não de antagonismo. É uma proposta que ameniza determinadas mazelas da democracia representativa e cria condições de maior e melhor exercício dos instrumentos participativos da democracia direta.

Bonavides considera meramente ilusória a participação nas democracias representativas contemporâneas do Terceiro Mundo, sugerindo que seja concebida uma nova democracia, onde o povo disponha de instrumentos que efetivamente o habilite a exercer o poder político, sem que para isso sejam eliminadas todas e quaisquer formas de representação.

Neste trabalho, os conceitos operacionais⁵⁸ são um pouco diferentes daqueles utilizados por Bonavides, que denomina a criação de canais de participação popular aliada à manutenção de determinados mecanismos de representação como democracia direta. Nesta pesquisa, essa convivência entre representação e participação recebe o nome de democracia participativa. Para o conceito de democracia direta reserva-se apenas a utilização dos

⁵⁶ BOVERO, 2002, p. 39.

⁵⁷ Democracia direta é aquela na qual os cidadãos votam eles mesmos, independente do intermédio da representação, para determinar o conteúdo das decisões coletivas (Ibidem, p. 40).

⁵⁸ “1. Conceito operacional (=cop) é uma definição para uma palavra e expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos. 2. O cop pode ser de duas espécies: (1) proposto; (2) legal. 3. Cop proposto é aquele formulado doutrinariamente e cuja aceitação é livre, dependendo de uma série de fatores como: a sua logicidade e/ou a sua praticidade e/ou a sua cientificidade e/ou acatamento pela comunidade científica (às vezes por adesão ao modismo, em outras não por isto mas sim pela sua validade intrínseca). O cop proposto pode ser de dois tipos em função de suas origens: (a) cop por adoção, o qual ocorre quando o pesquisador utiliza como cop aquele já elaborado por outro autor, caso em que, conforme determina a correta prática científica, fará a devida citação e identificação da fonte; e (b) cop por composição, que é aquele que resulta da elaboração do pesquisador, seja pela utilização de idéias de outros autores (sempre referidos, evidentemente), combinadas com as do próprio pesquisador, seja pela criação original dele. 4. Cop legal é aquele estabelecido em comando jurídico normativo e, portanto, de adoção obrigatória pelos destinatários da norma, ou seja, é um cop impositivo. Contudo, o fato de o cop legal ter caráter impositivo não significa que no ambiente acadêmico o cientista não possa (ao contrário, muitas vezes ele deve) pesquisar no sentido de elaboração do cop mais adequado à realidade jurídico-social.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica** : idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. 4. ed. Florianópolis ; OAB/SC Editora, 2000. p. 51-52).

mecanismos tradicionalmente identificados por instrumentos de democracia direta, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Bonavides admite a convivência entre representação e participação, mas confere aos institutos representativos um caráter subalterno:

Uma democracia desse quilate e teor, em que cada lei e cada ato administrativo de superior interesse público ficam sujeitos à iniciativa e à sanção do povo dirigente, fará que alguns institutos sobreviventes do sistema representativo assumam ainda, no contexto do régimen, uma função útil, mas meramente auxiliar, instrumental e subsidiária, provavelmente de segundo ou terceiro grau.⁵⁹

Sem dúvidas que a participação direta deve assumir um caráter concreto e atuante, mas nem por isso se deve relegar a representação política a um instituto inferior. Não há como negar que determinadas decisões, a elaboração e a execução de políticas públicas dependem de um conhecimento técnico tamanho que fica difícil imaginar possam ser decididas pelo povo, ainda (infelizmente) objeto fácil de manobras políticas. A solução a esse impasse é o aperfeiçoamento de institutos de controle dos representantes, sejam eles membros do Executivo ou do Legislativo, eleitos ou não (como, neste caso, Ministros e Secretários de Estado). Jamais, porém, se pode condenar as funções de tais agentes a um caráter secundário.

Mas, embora persistam pequenas divergências conceituais, há consenso em torno da idéia de que a construção da nova democracia não é uma total substituição do regime representativo, mas uma ampliação dos canais de participação popular, democratizando a democracia⁶⁰, o que teria como causa e efeito (em uma relação dialética) o aperfeiçoamento do sistema representativo.

⁵⁹ BONAVIDES, 2003, p. 434-435.

⁶⁰ SANTOS, 2002, p. 71-78.

Segundo Bento, as experiências democrático-participativas apontam para três direções: a) no concernente à ação legislativa, criação, utilização e desenvolvimento de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; b) programas de políticas públicas que prevejam a intervenção de grupos interessados na sua formulação, implementação e controle; c) prestação de serviços mediante parcerias com os entes da sociedade civil.⁶¹

Bento afirma ainda que os principais desafios para que tais experiências possam ser consideradas triunfantes na construção de uma democracia de alta intensidade são os perigos de cooptação e colonização burocrática, falta de compromisso político com a partilha do poder e falta de abertura à pluralidade.⁶² Note-se que tais entraves são identificados a problemas típicos do Estado, o que aponta para uma visão pejorativa do ente estatal, como causa de todas as mazelas políticas e sociais. É necessário, porém, desfazer-se deste preconceito, admitindo que o seio da sociedade civil guarda problemas de ordem semelhante e que o Estado pode também ser um instrumento de mudança social (tal como o Direito).

Finalmente, é necessário lembrar que todos os mecanismos de participação direta devem ser aplicados com cuidado, sob pena de desvirtuar seus objetivos e desqualificar a participação.

Um instituto de democracia direta como o *referendum* pode certamente ser invocado como corretivo democrático para eventuais distorções da democracia representativa, mas apenas quando aplicado a um problema de decisão que, por sua natureza, possa ser reduzido a um quesito específico e circunscrito, além de sensato, passível de ser formulado nos termos de uma alternativa clara entre um sim e um não, e apenas depois de um debate público suficientemente amplo que permita aos cidadãos formar uma opinião ponderada. Obviamente, estas condições não ocorrem com frequência; ao contrário, a maioria dos problemas de decisão política, nas sociedades contemporâneas, não são em absoluto passíveis de ser reduzidos

⁶¹ BENTO, Leonardo Valles. Democracia participativa : percalços e desafios. **Revista Discente on line**. Disponível em: www.ccj.ufsc.br. Acesso em: 25 mar. 2003. p. 3.

⁶² BENTO, 2003, p. 8.

a uma alternativa clara. Em muitos casos, o apelo direto à “vontade do povo” esconde perigos antidemocráticos: o verdadeiro poder não é aquele do “povo” que escolhe, mas aquele de quem propõe as alternativas entre as quais escolher. Não deveríamos nos esquecer de que muitos regimes autoritários se sustentam no plebiscito.⁶³

Considerando a relação de complementaridade entre participação e representação, convém abordar a relação entre democracia e partidos políticos, principal sujeito coletivo da democracia representativa.

1.3.1. Representação política e Estado de Partidos

No Brasil, e na maioria dos regimes democráticos contemporâneos, o grande canal de participação popular nas políticas públicas ocorre pela representação, operada pelo sufrágio. E toda e qualquer discussão acerca da representação política toca o tema dos partidos políticos.⁶⁴

Segundo Mezzaroba, o partido político como objeto de conhecimento pode ser analisado sob três perspectivas: a) funcional: “a preocupação nuclear do enfoque funcional sobre *Partido* consiste em articular uma resposta para a finalidade dessa forma de organização política⁶⁵); b) estrutural: “tratamento exclusivamente descritivo de seu objeto de estudo”⁶⁶; e c) orgânico: “a partir do enfoque orgânico, além de ser organizador e aglutinador de forças, o *Partido Político* leva também consigo um determinado ideal”⁶⁷. É na concepção orgânica que se funda este trabalho, onde se valoriza seu “papel essencial como canalizador das expressões e demandas da Sociedade”⁶⁸. E nessa perspectiva não é equivocado dizer que o partido

⁶³ BOVERO, 2002, p. 41.

⁶⁴ MEZZAROBÀ, 2003, p. 85.

⁶⁵ MEZZAROBÀ, 2003, p. 207.

⁶⁶ Ibidem, p. 115.

⁶⁷ Ibidem, p. 115.

⁶⁸ Ibidem, p. 123.

constitui-se em uma organização estruturada de acesso e exercício do poder estatal, atuando dentro de regras democráticas.⁶⁹

Os partidos passaram a exercer função de representação nas democracias representativas partidárias, que surgiram com a crise do modelo de representação da doutrina liberal, que não estava centrado em partidos políticos.⁷⁰ Pelo contrário, opunha-se a eles. Pelos princípios do regime representativo fundado pela Assembléia Nacional francesa de 1789, os deputados representavam toda a nação e eram independentes dos colégios eleitorais que os elegiam.⁷¹ Nesse contexto, não era estranho que o partido fosse denunciado como *a parte contra o todo*, como uma facção frente ao conjunto unitário nacional.⁷²

Essa relação entre Estado e partidos foi sendo alterada ao longo do tempo: após esse período de verdadeira oposição seguiu-se um momento de desconhecimento. Em seguida, sobreveio a legalização e, finalmente, a incorporação⁷³. No atual momento histórico pode-se dizer que os partidos políticos são o principal veículo de comunicação do Estado-aparato com o Estado-comunidade.⁷⁴ Na representação, conduzem as *fases do jogo*, identificadas por Bovero como a seqüência dos *verbos da democracia*: eleger, representar, deliberar e decidir.⁷⁵

⁶⁹ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo : Cortez, 2001. p. 39.

⁷⁰ MEZZAROBÀ, 2003, p. 84. Ainda segundo Mezzaroba, “mas raízes da doutrina liberal o conceito de *representação política* não se verificava centrado em *Partidos Políticos*. (...) O surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise o modelo de *representação* anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de *representatividade*. É, pois, justamente diante desta crise de *representatividade*, (...), que surgem os *Partidos Políticos*, (...), nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de *representação política*. (...) Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários, e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante” (Ibidem, p. 85-86).

⁷¹ BLANCO VALDÉS, Roberto L. **Los partidos políticos**. Madrid : Tecnos, 1997. p. 23. Essa era uma situação que talvez se justificasse à época. Sieyès identificava a Nação ao chamado *Terceiro Estado*, afirmando que ela existia antes de tudo, era a origem de tudo, em franco combate com o clero e a nobreza. Assim, não poderiam os Estados Gerais – que não possuíam representantes do Terceiro Estado – elaborar a Constituição; quem a deveria elaborar era a Nação, na Assembléia Nacional, tendo em vista que o Terceiro Estado era o verdadeiro depositário da vontade nacional (SIEYÈS, Emmanuel. **A constituinte burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1988). Parecia haver um receio de que qualquer espécie de fragmentação da Assembléia Nacional ensejasse a dominação pelos privilegiados (clero e nobreza), tal como acontecia nos Estados Gerais.

⁷² BLANCO VALDÉS, 1997, p. 27.

⁷³ Ibidem, p. 33.

⁷⁴ Ibidem, p. 13.

⁷⁵ BOVERO, 2002, p. 56-57.

Para Mezzaroba,

nas atuais Democracias Representativas toda e qualquer discussão em torno da *representação política* passa, quase obrigatoriamente, pelos *Partidos Políticos*, pois estes se apresentam como personagens indispensáveis para o funcionamento efetivamente democrático dos sistemas políticos. As organizações partidárias surgem como sustentáculos vitais para manter a Democracia e também para sistematizar e materializar as vontades dos cidadãos⁷⁶.

Mas um Estado representativo não é, por si próprio, democrático. É-o quando o parlamento, onde se concentram os eleitos que substituem os cidadãos nas fases conclusivas do processo decisório, retrata as diversas tendências e orientações políticas presentes no país, sem exclusões e nas respectivas proporções⁷⁷.

Em países como o Brasil, onde ocorre uma excessiva valorização do Poder Executivo, existe a potencialidade dos perigos do que Carvalho chama de *estadania*: a ação política é orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação, contrastando com a cidadania, enfraquecendo o Legislativo⁷⁸ e desafiando a seqüência dos verbos-atitudes no jogo democrático de Bovero.

Percalços peculiares à parte, esse papel democratizador dos partidos encontra seu suporte teórico na teoria do Estado de Partidos, que, para Blanco Valdés, caracteriza o moderno Estado democrático⁷⁹.

O Estado de Partidos, ou Democracia de Partidos, representa, em primeiro lugar, um avanço em relação à democracia representativa liberal e, em um segundo momento, em relação à própria democracia representativa partidária. Nesta, o papel de intermediação entre representantes e representados é desempenhado pelos partidos políticos; na democracia de

⁷⁶ MEZZAROBÀ, 2003, p. 85.

⁷⁷ BOVERO, 2002, 61.

⁷⁸ CARVALHO, 2002, p. 221-222.

⁷⁹ BLANCO VALDÉS, 1997, p. 77.

partidos, a organização partidária vai além, funcionando como “fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao *mandato partidário*, ou seja, à vontade única e exclusiva do *Partido*”⁸⁰. Destarte, o eleitor erige ao poder não uma pessoa, mas um programa político-partidário.

Exige-se, dessa forma, que os partidos, principais sujeitos coletivos representativos, apresentem uma organização sólida e um programa claro, bem definido, que buscará tornar hegemônico, tendo sempre por base a democracia e a disciplina intrapartidária⁸¹.

⁸⁰ MEZZAROBBA, 2003, p. 155.

⁸¹ MEZZAROBBA, 2003, p. 156-158. E como se está analisando na perspectiva das políticas públicas ambientais, cabe um questionamento: é possível a inserção do Partido Verde no Estado de Partidos? Tendo como ponto de análise o precursor Partido Verde alemão, parece indubitável que sim. Dois pontos polêmicos devem, de início, ser ressaltados. O primeiro é a alegação de que os verdes não pertencem nem à esquerda, nem à direita (CAPRA, Fritjof; SPRETNAK, Charlene. **Política verde**: a promessa global. Florianópolis [mimeo, traduzido a partir de: CAPRA, Fritjof; SPRETNAK, Charlene. *Green politics : the global promise*. New York : E.P. Dutton, 1984]. p. 9). Está claro, em primeiro lugar, que o Partido Verde não aprova o sistema capitalista como existe, nem o *socialismo real*. A discussão que se lança é se aceita alguma espécie de capitalismo ideal ou de socialismo ideal. Esta não é uma discussão simples, pois o partido congrega internamente diversas linhas de pensamento: verdes visionários puros, ecoverdes, verdes do movimento para a paz, verdes de esquerda radical (Ibidem, p. 10). A discussão ideológica, todavia, não impede sua existência como partido. Além disso, questionar a consistência teórica de uma *ideologia verde* (Ibidem, passim) não significa negar a importância de um *partido verde*. O segundo ponto que merece ser ressaltado é a crítica que afirma que a proteção do ambiente não revela, *prima facie*, uma posição política, pois a questão ambiental deve estar presente em todos os partidos. Ocorre que o Partido Verde não se resume a lançar mão do discurso ambiental, tendo uma série de ideais que o caracterizam: os postulados do Partido Verde estão expressos em quatro princípios, quais sejam: ecologia (1), responsabilidade social (2), democracia de base (3) e não-violência (4) (Ibidem, p. 30). A respeito da ecologia (1), a bandeira empunhada não se refere tão-somente à questão ambiental, indo além das metas do ambientalismo de proteger ou conservar o *status quo*. Apesar de a ecologia possuir diversos sentidos na política verde, todos eles podem ser compreendidos no contexto da ecologia profunda (Ibidem, p. 30). A definição dessa expressão pode ser fundada em Capra: ‘A ecologia rasa é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano. Ela vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de ‘uso’, à natureza. A ecologia profunda não separa seres humanos – ou qualquer outra coisa – do meio ambiente natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes’ (CAPRA, Fritjof. **A teia da vida** : uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo : Cultrix, 1996. p. 25-26). O segundo princípio, responsabilidade social (2), está relacionado com a idéia de justiça social e à convicção de que indigentes e classe operária não podem ser sacrificados por programas de reestruturação econômica e ecológica servidos à sociedade de consumo (CAPRA, SPRETNAK, 1984, p. 34). Por sua vez, a democracia de base (3) está relacionada a um *novo padrão de estrutura partidária*, que se contraponha à estrutura hierárquica tradicional (Ibidem, p. 35-36). Finalmente, o quarto pilar é a não-violência (4), e vai da resistência ativa contra a manifestação mais densa da violência estrutural, que é a corrida armamentista, até o ensino nas escolas de recursos não violentos para a solução de conflitos e ao combate da opressão contra mulheres, crianças e grupos minoritários (Ibidem, p. 40-41). O Partido Verde, pode assim, conviver perfeitamente com o Estado de Partidos, desde que, é claro, aceite sua condição de partido. Além disso, a par de todas as contribuições dos partidos como um todo, o Partido Verde pode desempenhar um papel pedagógico específico, ao atentar de maneira mais franca e mais densa para a questão ecológica. Aqui, vale ressaltar, está-se analisando o Partido Verde do ponto de vista teórico, não se levando em consideração a efetiva experiência política de tal Partido.

1.3.2. Participação e novos movimentos sociais

Além de participar de partidos políticos, eleger representantes e atuar individualmente nas políticas ambientais por canais de participação estabelecidos pelo ordenamento jurídico, outro importante modo de participação na vida política é a composição de novos movimentos sociais⁸², embora se saiba das dificuldades existentes na atualidade:

Com efeito, nas condições atuais, face às graves implicações sociais da globalização econômica, interessa ao Estado incentivar a desmobilização popular, mantendo a cidadania passiva e apolítica. Como ao mercado não interessa outra coisa, cabe à sociedade civil, agrupada em torno do interesse público, a tarefa de mobilizar as energias cívicas da população para defender, no plano nacional e transnacional, os princípios da cidadania política fertilizados com os ideais de democracia, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental.⁸³

Gohn analisa quatro matrizes teóricas sob as quais podem ser analisados os movimentos sociais, quais sejam: a) histórico-estrutural: enfatiza os aspectos estruturais do sistema mais amplo onde os movimentos se desenvolvem;⁸⁴ b) culturalista: “as falas e o modo de expressão do indivíduo, em suas práticas cotidianas, são elementos fundamentais para a compreensão dos movimentos. Os indivíduos são analisados como *atores sociais*”;⁸⁵ c) neoidealista: os novos movimentos sociais “seriam construtores de espaços novos para a

⁸² Segundo Ilse Scherer-Warren, são exemplos de novos movimentos sociais: novos sindicalismo urbano e rural, movimento de bairro, movimento ecológico, movimento feminista, movimento dos sem-terra etc. (SCHERER-WARREN, 1996, p. 51).

⁸³ VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu : a cidadania do nacional ao global. In : ANNONI, Danielle (Org.). **Os novos conceitos do novo Direito Internacional** : cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002. p. 403.

⁸⁴ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo : Loyola, 1991. p. 21.

⁸⁵ Ibidem, p. 26.

manifestação das potencialidades dos indivíduos [...], espaços de singularidades, territórios de expressão dos desejos frustrados ou reprimidos pela sociedade abafada pelo Estado;⁸⁶ e d): neopositivista: “movimentos como comportamentos coletivos que expressam o desejo de participação da sociedade, tratada em contraposição ao Estado, e a tendência inevitável de institucionalização destas formas de participação.”⁸⁷ É na vertente histórico-estrutural que se funda este trabalho, mais especificamente na corrente estrutural que vê os movimentos como ações fundamentais para a democratização do Estado.⁸⁸

Para identificação dos movimentos sociais podem ser tomadas em conta características como perspectiva de longa duração, forte integração na organização e vínculo significativo entre seus participantes.⁸⁹

Para Dagnino, a afirmação dos movimentos sociais como local político não acarreta uma recusa da institucionalidade política e do próprio Estado, mas uma reivindicação radical de sua transformação.⁹⁰

Caracterizados pela democratização das práticas cotidianas internas ao grupo (formas organizacionais informais e sem relações hierárquicas), os movimentos sociais trazem o gérmen da redistribuição de forças sociais.⁹¹

Nesse contexto, os movimentos sociais não dão as costas às instituições políticas, mas – em sua luta para transformar as relações sociais autoritárias e as práticas culturais no

⁸⁶ Ibidem, p. 29-30.

⁸⁷ GOHN, 1991, p. 31.

⁸⁸ Ibidem, p. 22.

⁸⁹ MEZZAROBBA, 2003, p. 124.

⁹⁰ DAGNINO, Evelina. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. p. 61-99. In : ALVAREZ, Sônia. DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte : Novas Leituras/UFGM, 2000. p. 81

⁹¹ SCHERER-WARREN, 1996, p. 50, 56-57.

interior da sociedade, como fundamento da construção da democracia – reconhecem que “sua política cultural pode e deve estender-se às arenas políticas representativas formais”.⁹²

Segundo Santos, os novos movimentos sociais não recusam a política, mas trabalham no alargamento da política para além da distinção herdada do liberalismo entre Estado e sociedade civil⁹³:

A distância dos NMSs [novos movimentos sociais] ao Estado é mais aparente do que real pois as reivindicações globais-locais acabam sempre por se traduzir numa exigência feita ao Estado e nos termos em que o Estado se sinta na contigência política de ter de lhe dar resposta. Aliás, a prova disso mesmo é que os NMSs não raro jogam o jogo da democracia representativa [...]⁹⁴.

É a atividade transnacional desses atores não estatais que pode proporcionar uma globalização alternativa, *a partir de baixo*, contrapondo-se à cooptação dos governos pelas forças do mercado, que integra a globalização autoritária.⁹⁵

Ao identificar novas formas de opressão que decorrem das relações de produção, como a guerra, a poluição, o machismo, o racismo, o produtivismo, e ao defender um novo paradigma social – mais centrado na cultura e na qualidade de vida do que na riqueza e no bem-estar material – os novos movimentos sociais denunciam, com uma radicalidade sem precedentes, os excessos de regulação da modernidade⁹⁶.

⁹² DAGNINO, 2000, p. 94.

⁹³ SANTOS, 2000, p. 263.

⁹⁴ Ibidem, p. 262.

⁹⁵ VIEIRA, 2002, p. 404.

⁹⁶ SANTOS, 2000, p. 258.

Podem ser citados, ainda, como espaços que os novos movimentos sociais estão abrindo para uma sociedade mais democrática as lutas pela redefinição da cidadania, a deslegitimação das decisões tomadas autoritariamente pelo Estado, o fortalecimento das relações comunitárias em seu sentido político, a democratização das práticas cotidianas e a busca de autonomias relativas.⁹⁷

Não obstante, esses movimentos possuem limites à sua atuação, dentre as quais mencionam-se a dificuldade de união (importante para que os movimentos ganhem força e expressão), a dificuldade de disseminar seus valores na sociedade, a existência de defasagens entre discurso ideológico e prática efetiva e, finalmente, o alcance localizado e fragmentado da ação destes movimentos.⁹⁸

É claro que as funções dos novos movimentos sociais são distintas das atribuições dos partidos políticos. Segundo Mezzaroba, estes têm por finalidade fundamental a *representação política*; aqueles, o incentivo da *participação política* dos cidadãos, ainda que desvinculada do caráter parlamentar.⁹⁹

Apesar de elucidativa, essa distinção funcional merece uma observação: os partidos políticos também devem incentivar outras formas de participação e os novos movimentos sociais, ainda que internamente desprovidos de estruturas hierárquicas, também atuam com representantes, como, a título exemplificativo, no caso dos movimentos de bairro que enviam seus *líderes* para discussões em audiências públicas. Isso, porém, não retira a condição do partido político de instância por excelência da representação.

⁹⁷ SCHERER-WARREN, 1996, p. 60.

⁹⁸ SCHERER-WARREN, 1996, p. 60-63.

⁹⁹ MEZZAROBA, 2003, p. 123.

Utilizando-se a divisão de espaços públicos em tradicionais e não-estatais, os partidos políticos estarão inseridos no primeiro e os novos movimentos sociais, no segundo. Tal separação parte do pressuposto de que as novas demandas sociais não podem ser inseridas na esfera pública tradicional.¹⁰⁰

O novo espaço público transcende os limites dos partidos políticos, criando formas autônomas de poder e influência, e contém organizações nos mais diversos níveis (locais, regionais, nacionais e internacionais), que ampliam cada vez mais sua capacidade de organizar a sociedade e influir no Estado.

A esfera pública tradicional produz um espaço social e político incapaz de equacionar as novas demandas nos estritos termos da normatividade vigente, em parte porque tais bandeiras surgem no âmbito da sociedade informal.¹⁰¹

A relação de interdependência entre partidos e movimentos também é notória. Enquanto os novos movimentos sociais necessitam articular alianças com forças políticas institucionais (que tenham programa e atuação similares aos seus interesses) para atingir seus propósitos, os partidos políticos precisam dos movimentos para identificação de anseios populares, para assim traçarem suas atuações.¹⁰²

Enfim, partidos políticos e novos movimentos sociais possuem objetivos diversos, mas uma importante finalidade em comum, identificada por Mezzaroba como o despertar da consciência política do indivíduo como sujeito da história.¹⁰³

O diálogo entre as diversas instâncias da participação política podem potencializar a redefinição dos contornos do Estado, fazendo dele mesmo um *novíssimo movimento social*.

¹⁰⁰ GENRO, Tarso. **O futuro por armar** : democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis : Vozes, 1999. p. 45-55.

¹⁰¹ GENRO, 1999, p. 52-53.

¹⁰² MEZZAROBBA, 2003, p. 128.

¹⁰³ Ibidem, p. 130.

Trata-se, para Santos, do surgimento de uma nova forma de organização política, embora sob a mesma designação de Estado, contudo mais vasta, onde o Estado coloca-se como articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam elementos estatais e não-estatais, nacionais e globais.¹⁰⁴

Assim, o Estado é o centro de uma organização política mais vasta,¹⁰⁵ fértil para o desenvolvimento do socialismo entendido como *democracia sem fim*.¹⁰⁶ Os dois grandes investimentos para transformação do Estado em novíssimo movimento social são a democracia redistributiva¹⁰⁷ e o Estado experimental¹⁰⁸.

¹⁰⁴ SANTOS, 1998, p. 59.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 60.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 65.

¹⁰⁷ A complexidade e a precisão desses dois conceitos recomenda transcrição literal de Boaventura de Sousa Santos: “Enquanto antes se tratou de lutar por democratizar o monopólio regulador do Estado, hoje há sobretudo que lutar pela democratização da perda desse monopólio. Esta luta tem várias facetas. As tarefas de coordenação são antes de tudo de coordenação de interesses divergentes e até contraditórios. Enquanto o Estado moderno assumiu como sua e, portanto, como do interesse geral, uma versão desses interesses ou da sua composição, hoje o Estado assume como sua apenas a tarefa de coordenação entre os interesses e nestes contam-se tanto interesses nacionais como interesses globais ou transnacionais. Isto significa que hoje, e ao contrário das aparências, o Estado está ainda mais directamente comprometido com os critérios de redistribuição e portanto com os critérios de inclusão e de exclusão. Por isso, a tensão entre democracia e capitalismo, que é urgente reconstruir, só o pode ser se a democracia for concebida como democracia redistributiva. Num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja actuação coordena, a democracia redistributiva não pode confinar-se à democracia representativa, uma vez que esta foi desenhada apenas para acção política no marco do Estado. Aliás, reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo no nosso final do século. É que nas condições da nova constelação política a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na actuação estatal de coordenação como na actuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratiza a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.” (Ibidem, p. 62-63). Como peças importantes da democracia redistributiva podem ser citados o orçamento participativo e a fiscalidade participativa (Ibidem, p. 63-65).

¹⁰⁸ “Como o que caracteriza as épocas de transição paradigmática é coexistirem nela soluções do velho paradigma, e estas últimas serem por vezes tão contraditórias entre si quanto o são com soluções do velho paradigma, penso que se deve fazer dessa condição um princípio de criação institucional. Sendo imprudente tomar nesta fase opções institucionais irreversíveis, deve transformar-se o Estado num campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com carácter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos. A prestação de bens públicos, sobretudo na área social, pode assim ter lugar sob várias formas e a opção entre elas, a ter de ter lugar, só deve ocorrer depois de as alternativas serem escrutinadas na sua eficácia e qualidade democrática por parte dos cidadãos” (Ibidem, p. 66).

A democracia redistributiva assenta-se na idéia de redistribuição democrática de recursos, que tem, na atualidade, exemplos reais concretizados pela combinação de democracia participativa e democracia representativa, como a experiência do orçamento participativo do Município de Porto Alegre (RS).¹⁰⁹

Já o Estado experimental funda-se na noção de que o Estado deve transformar-se em um campo de experimentação institucional, “permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com carácter de experiências-pilotos, sujeitas à monitorização permanente de colectivos de cidadãos com vista a proceder à avaliação comparada dos desempenhos”.¹¹⁰

Emerge assim uma cidadania capaz de “compatibilizar desenvolvimento pessoal e colectivo e fazer da ‘sociedade civil’ uma sociedade política onde o Estado seja um autor privilegiado mas não único”.¹¹¹

1.3.3. Participação popular e espaço urbano

A construção dessa nova democracia, de um novo cenário político, está ligada às sutilezas da transição modernidade/pós-modernidade.

Para Santos, o projeto sócio-cultural da modernidade assenta-se em dois pilares fundamentais: o pilar da regulação e o pilar da emancipação. Cada um dos pilares é, em si, complexo, constituído por três princípios.¹¹²

¹⁰⁹ SANTOS, 1998, p. 62

¹¹⁰ Ibidem, p. 66.

¹¹¹ Idem, 2000, p. 268.

¹¹² Ibidem, 2000, p. 77.

O pilar da regulação constitui-se pelos princípios do Estado, do mercado e da comunidade. Por sua vez, o pilar da emancipação é formado por três lógicas de racionalidade: estético-expressiva da arte e da literatura, moral-prática da ética e do direito e cognitivo-instrumental da ciência e da técnica¹¹³. A racionalidade estético-expressiva articula-se primeiramente com o princípio da comunidade; a racionalidade moral-prática, com o Estado; a racionalidade cognitivo-instrumental, com o mercado.¹¹⁴

O autor divide o desenvolvimento do capitalismo em três fases: capitalismo liberal (século XIX), capitalismo organizado (do final do século XIX ao período imediatamente posterior ao final da Segunda Grande Guerra) e capitalismo desorganizado (a partir da década de sessenta). Foi neste terceiro período que o princípio do mercado adquiriu pujança sem precedentes¹¹⁵. A modernidade, afirma o autor, operou uma incansável transformação de energias emancipatórias em energias regulatórias.¹¹⁶

Ainda para Santos, a transição da modernidade para a pós-modernidade não é uma relação de ruptura total nem de continuidade linear, mas de alternância entre momentos de ruptura e momentos de continuidade.¹¹⁷ Assim, a partir de uma das heranças da modernidade, a fragmentação, reconstrói-se um arquipélago de racionalidades locais, adequadas às necessidades locais (efetivamente existentes ou meramente potenciais). Constituem-se mini-racionalidades pós-modernas, conscientes da irracionalidade global, e também conscientes de que só a podem combater localmente: “quanto mais global for o problema, mais locais e mais multiplamente locais são as soluções”.¹¹⁸

¹¹³ SANTOS, 2000, p. 77.

¹¹⁴ Ibidem, p. 77.

¹¹⁵ Ibidem, p. 79-87.

¹¹⁶ Ibidem, p. 93.

¹¹⁷ Ibidem, p. 103.

¹¹⁸ Ibidem, p. 111.

Nesse contexto do local emerge a questão urbana, cujos problemas somente as próprias comunidades podem realmente sentir¹¹⁹ (mesmo os representantes políticos locais – prefeitos e vereadores – estão mais habilitados para compreender a importância e a dimensão dos problemas da cidade¹²⁰). Propor soluções sem ouvi-las resulta muito provavelmente em ineficácia dos projetos.

Traçando uma ponte com o pensamento ecológico, tudo isso está assente com a visão de ecologia proposta por Félix Guattari, que não se satisfaz com o viés ambiental, mas inclui também no pensamento ecológico as dimensões social e mental. À articulação ético-política desses três registros fundamentais da ecologia (meio ambiente, relações sociais e subjetividade humana) dá-se o nome de *ecosofia*.¹²¹ Para Guattari, “não haverá verdadeira resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária e com a condição de que se opere uma autêntica revolução política, social e cultural reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais”¹²², mas consciente de que somente o surgimento de novas atuações micropolíticas e microsociais e novas solidariedades possibilitam que as práticas sociais e políticas trabalhem para a humanidade e não mais para um simples reequilíbrio das semióticas capitalistas¹²³.

A concepção de Guattari, por sua vez, não se distancia da idéia de *complexidade* que permeia o pensamento de Edgar Morin. Para Morin e Kern a política deve assumir um caráter multidimensional, planetário e antropológico:

O que estava nos confins da política (os problemas do sentido da vida, o desenvolvimento, a vida e a morte dos indivíduos, a vida e a morte da espécie) tende a passar ao núcleo. Precisamos portanto conceber uma política do homem no mundo, política da responsabilidade planetária, política multidimensional mas não totalitária. O desenvolvimento dos seres

¹¹⁹ No Brasil, a Constituição de 1988 é considerada responsável por revigorar o federalismo com sua ênfase no poder local (MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002. p. 35).

¹²⁰ Ibidem, p. 35.

¹²¹ GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. 12. ed. Campinas, Papirus, 2001. p. 8.

¹²² Ibidem, p. 9.

¹²³ Ibidem, p. 35.

humanos, de suas relações mútuas, do ser societário, constitui o propósito mesmo da política do homem no mundo, que requer a busca da hominização.¹²⁴

Trata-se da noção de *antropolítica*, resgatando a política de seu universo atual único, o meso-sociológico (que compreende as relações de etnias e sociedades), para que tome em consideração também as escalas micro-sociológica (de relações de pessoa a pessoa) e macro-sociológica (grandes civilizações e espaço planetário)¹²⁵.

Leff, por sua vez, partindo do pressuposto de desenvolvimento sustentável como um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, bem como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta, acredita também na sua potencialidade de oferecer novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem à participação direta nas comunidades na apropriação e transformação de recursos ambientais.¹²⁶

Vê-se, dessa maneira, que a estreita relação entre política e desenvolvimento sustentável é marcada pela complexidade e está relacionada à própria natureza das instituições políticas.

Assim, a formulação e a execução de políticas ambientais urbanas devem ter como critério a idéia de que os espaços urbanos são produzidos a partir da complexidade das realidades física, biológica e antropossocial, do que se conclui a inexistência de um modelo pré-estabelecido de gestão ambiental urbana, um caminho único a ser desvendado.¹²⁷ A cidade

¹²⁴ MORIN; KERN, 1995, p. 146.

¹²⁵ Ibidem, p. 155.

¹²⁶ LEFF, Enrique. **Saber ambiental** : sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 2.ed. Petrópolis : Vozes, 2001. p. 57.

¹²⁷ LIMA, Myrian Del Vecchio de; RONCAGLIO, Cynthia. Degradação socioambiental urbana, políticas públicas e cidadania. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3, 2001, p. 62.

também é uma resultante de forças, sejam elas de origem social, econômica ou ambiental.¹²⁸

Segundo Maricato, “é impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”.¹²⁹

Com a substituição da compulsão pelo trabalho pela convulsão do consumo, por exemplo, a organização do espaço urbano dá-se em função dos espaços de consumo e não mais da produção.¹³⁰

Desse modo, deve-se partir de uma revisão no modo de pensar, planejar e executar políticas públicas, na maneira de produzir e reproduzir o espaço urbano e no modo de viver nas cidades.¹³¹

Daí a idéia de políticas ambientais urbanas pautadas pela participação comunitária ativa, fugindo da noção de políticas públicas como um modelo de sociedade que se produz em gabinete para depois ser aplicado à complexa teia de relações sociais. Belos projetos desprovidos de possibilidade de eficácia social: teoria sem práxis, que, segundo Bonavides, representa a grande tragédia jurídica dos povos do Terceiro Mundo.¹³²

Para Mendonça, “participação da população afetada e aprendizado mútuo entre o *expert* e o cidadão comum são [...] preceitos básicos para qualquer escala de planejamento”.¹³³

¹²⁸ ALMEIDA, Josimar Ribeiro de *et al.* **Planejamento ambiental** : caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum : uma necessidade, um desafio. 2. ed. Rio de Janeiro : Thex Editora, 1999. p. 39.

¹²⁹ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades** : alternativas para a crise urbana. Petrópolis : Vozes, 2001. p. 51.

¹³⁰ VICENTINI, Yara. Teorias da cidade e as reformas urbanas contemporâneas. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3, 2001, p. 9-31.

¹³¹ LIMA; RONCAGLIO, 2001, p. 62.

¹³² BONAVIDES, 2001, p. 10.

¹³³ MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização : novos caminhos, novos debates. In : FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte : Del Rey, 2001. p. 159.

É necessário, assim, ter em conta que a participação não pode ser apenas aparente. Deve-se, por meio de mecanismos legalmente previstos, efetivamente conferir maior poder decisório a uma maior número de pessoas, devolver ao povo o seu poder. Segundo Uampa, participar significa influir diretamente nas decisões, além de poder controlá-las¹³⁴. Além disso, “mesmo em situações nas quais existe o aumento da participação, esse aumento, para se tornar emancipatório, necessita se adequar à tentativa de recriação das formas do político”¹³⁵.

E, diante da fantástica capacidade de cooptação do capital, não é exagero prever que em determinadas situações a participação da sociedade civil pode vir a ser assimilada por setores hegemônicos, provocando o desmonte das políticas públicas, aproveitando-o ainda das circunstâncias para operações de “marketing social”¹³⁶.

Deve-se, assim, atentar para os “perigos da apropriação do discurso da democracia participativa por propostas que não significam muito mais que a sua redução às categorias da mercantilização”, conforme já adverte Santos.¹³⁷

1.4. Uma nova cidadania para uma nova democracia

O discurso jurídico brasileiro é influenciado pelo positivismo normativista, como matriz epistemológica, e pelo liberalismo, como matriz político-ideológica.¹³⁸

¹³⁴ UAMPA, apud SANTOS, 2002, p. 58.

¹³⁵ SANTOS, 2002, p. 63.

¹³⁶ Ibidem, p. 63-64.

¹³⁷ Ibidem, p. 64.

¹³⁸ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania** : do Direito aos direitos humanos. São Paulo : Acadêmica : 1993. p. 30-42.

Para o Direito, as conseqüências da influência do positivismo são, entre outras, a excessiva dependência do texto legal para a construção dos institutos e a noção de neutralidade e objetividade do conhecimento jurídico. Da matriz liberalista herdaram-se as noções de sociedade centrada no indivíduo, de Estado como ente garantidor da liberdade e da propriedade e de separação entre Estado e sociedade civil, bem como seus corolários, como a separação de poderes e a representação política.

É com esses parâmetros que o Direito se apresenta para dar respostas aos conflitos sociais. É sob essas matrizes que constrói seu conceito de cidadania.

Conforme Andrade, a dimensão jurídica da cidadania é tradicionalmente analisada pelos juristas em duas perspectivas: a do Direito Constitucional e a da Teoria Geral do Estado. Na primeira, relaciona-se com a nacionalidade¹³⁹ e os direitos políticos e, na segunda, com os elementos constitutivos do Estado.¹⁴⁰

Na análise das abordagens da temática pelos juristas extrai-se, segundo Andrade, que “a cidadania é encarada como um *status* equivalente à nacionalidade, ou dela é tenuemente diferenciada”.¹⁴¹ Assim, o discurso jurídico da cidadania seria o próprio elemento originário da democracia representativa liberal.¹⁴²

No Estado capitalista moderno, a cidadania é tida como mediação entre Estado e sociedade civil, e é criação do Direito racional-formal. Daí decorre a conversão de “indivíduos atomizados em sujeitos jurídicos, livres e iguais, capazes de contratar livremente. [...] O cidadão é o sujeito jurídico-político, titular de direitos e obrigações formalmente iguais.”¹⁴³

¹³⁹ A identidade entre cidadania e nacionalidade também está presente no discurso das Constituições brasileiras (Ibidem, p. 42-47). Ressalva-se a Constituição de 1988, que estabelece a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, II), dedicando à nacionalidade a fixação de suas diretrizes em capítulo próprio (Título II, Capítulo III).

¹⁴⁰ Ibidem, p. 17.

¹⁴¹ Ibidem, p. 27.

¹⁴² Ibidem, p. 40.

¹⁴³ ANDRADE, 1993, p. 59-61.

Nessa sociedade articula-se a cidadania a partir da crença no indivíduo¹⁴⁴. Daí decorre a liberdade como valor primeiro, seguido pela igualdade formal e suas conseqüências, como os limites do poder estatal.

A matriz liberal vai dar sustentação ideológica à dicotomia Estado/sociedade civil, gerar uma sociedade marcada pela privatização da vida social e desaconselhar a ação social e política, diante da suposição de que somente a ação econômica privada pode conduzir ao bem-estar econômico. É a individualização e a despolitização da cidadania. A cidadania liberal não pode extrapolar os limites do liberalismo que a embasa: a separação entre esfera pública, lugar da política, e esfera privada, lugar da economia. Esta separação justifica a representação política, como único meio de influência dos indivíduos nos assuntos públicos.¹⁴⁵ Também pertence ao liberalismo a dicotomia homem/cidadão, atuando o primeiro na esfera privada e o segundo na esfera pública.¹⁴⁶

Marshall afirmava que existe uma “tendência moderna em direção da igualdade social”¹⁴⁷, a “recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos”¹⁴⁸. Divide a cidadania em três partes: civil (composta por direitos formados no século XVIII), política (século XIX) e social (século XX), atribuindo a instituições próprias a salvaguarda de cada um desses elementos.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Ibidem, p. 95.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 109-114.

¹⁴⁶ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Cidadania, direitos humanos e democracia : reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In : PEREIRA E SILVA, Reinaldo (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo : LTr, 1998. p. 123-134.

¹⁴⁷ MARSHALL, T.H.A. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro : Zahar, 1977. p. 63.

¹⁴⁸ MARSHALL, 1977, p. 63. Utiliza ainda a expressão “enriquecimento do *status* universal de cidadania” (p. 108, 109).

¹⁴⁹ Ibidem, p. 63-66.

Essa evolução da cidadania, caracterizada a cidadania como um feixe de direitos de que são igualmente titulares todos os membros de uma sociedade (individual ou coletivamente), é resultado da atuação de que forças?

Tendo em vista o pano de fundo social e econômico em que se examina a cidadania, uma questão deve ser ressaltada da obra de Marshall: ele reconhece a dificuldade de implementação de elementos de previdência social, por exemplo, quando ofensivos ao “espírito predominante da época”¹⁵⁰ e a funcionalidade (para o sistema) dos desvios de *laissez faire* (a educação das crianças tornou-se obrigatória para qualificar a liberdade de escolha dos adultos¹⁵¹). Pode-se reconhecer, assim, os limites da sociedade capitalista para fazer valer os direitos fundamentais, sobretudo se dissonantes de sua estrutura lógica: a lógica da economia de mercado.

Traz-se a idéia de que a cidadania seria um limite à desigualdade inerente ao capitalismo: a desigualdade é fundamental¹⁵², mas não pode ultrapassar certas barreiras; o que está a serviço do próprio modo de produção: as classes dominantes fazem concessões suficientes a acalmar os anseios sociais. Mas de que modo o Estado pode ser usado como instrumento desse processo?

Primeiro, instituindo palavras. No processo de criação do direito positivo. Positiva-se o que nunca será aplicado¹⁵³ e até mesmo o contraditório, como a conciliação entre pleno emprego e modo de produção capitalista¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 72.

¹⁵¹ Ibidem, p. 73-74.

¹⁵² “[...] a necessidade de se preservar rendas desiguais como uma fonte de incentivo econômico”(Ibidem, p. 92).

¹⁵³ A luta pela aplicação do Direito instituído, mas negado, Lédio Rosa de Andrade denomina *positivismo de combate*, uma das três atividades prático/teóricas do movimento do Direito Alternativo (as outras duas são, na visão do autor, o uso alternativo do Direito e o Direito Alternativo em sentido estrito – visão do Direito sob a ótica do pluralismo jurídico) (ANDRADE, Lédio Rosa. **O que é Direito Alternativo?** Florianópolis : Obra Jurídica, 1998. p. 46-47).

¹⁵⁴ O próprio Marshall admite a distância entre legislação e prática social: “E, assim, verificamos que a legislação, ao invés de ser o fator decisivo para que faça com que a política entre em efeito imediato, adquire, cada vez mais,

Segundo, mantendo um Estado Neoliberal sob a aparência de um Estado de Bem-Estar Social. No Brasil, os governantes e aspirantes a governantes procuram transmitir a imagem de defensores de uma Administração Pública voltada à emancipação do cidadão e prestadora de serviços públicos de qualidade. Não se sabe se o discurso é por ignorância ou má-fé, mas se sabe que não corresponde à ação governamental, em regra, bem como às premissas políticas que a regem.

Mas, não obstante tais constatações, o Estado ainda é a instância por excelência da garantia da cidadania. Evidente que os direitos positivados ou efetivamente prestados pelo Estado não são benevolência dos governantes: são um misto de conquistas resultantes de lutas travadas no seio das injustiças sociais e concessões das classes dominantes para manterem sua própria posição.

Quando se clama por democracia participativa, é também uma maior interação entre Estado e cidadão que se pede. É o Estado, pelo Poder Judiciário, que atende a novas demandas, não mais limitadas à esfera individual, mas muito mais abrangentes, como se pode exemplificar pela ação civil pública, ação popular, controle concentrado de constitucionalidade.

Concorda-se com Coelho quando afirma que a cidadania não deve ser uma mera concessão do Estado¹⁵⁵. Ressalta-se, porém, que o Estado pode ser uma instância de garantia contra ataques às conquistas da cidadania, o local de garantia da permanência das vitórias sociais. E, para isso, até mesmo a palavra institucionalizada (direito positivado, mas não efetivado) tem sua importância.

o caráter de uma declaração de política que, segundo se espera, entrará em vigor algum dia” (MARSHALL, 1977, p. 96).

¹⁵⁵ COELHO, Lígia Martha C. Sobre o conceito de cidadania : uma crítica a Marshall, uma atitude antropofágica. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 100 (Cidadania/Emancipação), jan./mar. 1990. p. 16.

Nesse sentido manifesta-se Barbalet, ao afirmar que “é fundamental aceitar que por muito intensa que seja a luta pelos direitos de cidadania, é o Estado que afinal os concede, e pode optar por fazer o mesmo sem essa luta”.¹⁵⁶

Coelho aborda ainda a questão dos *deveres*, onde faz uma crítica a Marshall: cidadania incorporaria não somente o feixe de direitos, mas também deveres, inerentes à vida social.¹⁵⁷ A idéia de direitos fundamentais parece trazer em si a noção de que há um peso a ser suportados por todos para a garantia de tais direitos, de que são titulares todas as pessoas. E, mais uma vez, é o Estado que, em tese, garante que todos possam exercê-los. Se aceitos os pressupostos do modo de produção capitalista (e se não se partir dessa premissa deve-se falar de um outro Estado), que outra organização poderia, por exemplo, intervir legitimamente na liberdade econômica para impedir abusos tendentes a ferir direitos de toda a sociedade?

É de se ressaltar, também, que Marshall não ignora a questão desses deveres:

Se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta, sem motivo, a qualquer exigência feita pelo Governo. Mas exigem que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade.¹⁵⁸

A afirmação, por óbvio, deve ser compreendida dentro de um discurso liberal, onde o conceito de cidadão refere-se ao indivíduo.¹⁵⁹

O direito de sufrágio é o direito nuclear da cidadania política e atua como a forma pela qual os cidadãos intervêm na legitimação do sistema. Reduz-se a cidadania a mero direito periódico de sufrágio. Assim, a cidadania não seria um fim em si mesma, mas instrumento de

¹⁵⁶ BARBALET, J.M. **A cidadania**. Lisboa : Estampal, 1989. p. 168.

¹⁵⁷ COELHO, 1990, p. 20.

¹⁵⁸ MARSHALL, 1977, p. 104. A idéia está expressa também em outros momentos da obra, como, por exemplo, na avaliação do autor a respeito de quebra de obrigações contratuais por razões de política social, constante na página 105.

¹⁵⁹ COELHO, 1990, p. 23.

obtenção regular do consenso (no liberalismo, o consenso é elemento essencial da legitimidade).¹⁶⁰

O problema é circular: a partir dessa constatação retorna-se à questão dos limites da representação política. Mas como transpor esse modelo? A economia de mercado tolera novas formas de atuação política que contrariem suas bases, fundadas no liberalismo econômico e político?

Conforme salientou Andrade, a cidadania pode ser vista sob dois prismas: o impacto da construção histórica da cidadania sobre o sistema de classes (já apontado por Marshall) e, a dinâmica inversa, o impacto da luta de classes na construção da cidadania. O discurso político da cidadania possui, assim, duplo sentido: a) autoritário: defesa do discurso único da cidadania, neutralização de seus componentes políticos; b) democrático: construção de um espaço público reivindicatório de direitos.¹⁶¹ Nesse ínterim, todo o processo de reconhecimento dos direitos civis, políticos e sócio-econômicos representa a ambigüidade, a concessão e a conquista, a dominação e a libertação, a legitimação e a contestação.¹⁶²

Considerando a cidadania como “o espaço político pelo qual a reivindicação e o exercício dos direitos se exteriorizam”¹⁶³, os protagonistas da ação social e política, em uma sociedade marcada pela coletivização do conflito, são as classes, grupos e movimentos sociais.¹⁶⁴ Esses grupos atuam no espaço democrático, mas há se reconhecer os limites que o sistema coloca à sua atuação.

É necessário, assim, retomar-se o exposto na subseção anterior (2.3), pois o liame entre participação democrática e cidadania é indissociável. Nesse sentido, Dagnino sustenta

¹⁶⁰ ANDRADE, 1993, p. 120-121.

¹⁶¹ Ibidem, p. 70-73.

¹⁶² ANDRADE, 1993, p. 73-88.

¹⁶³ Ibidem, p. 131.

¹⁶⁴ Idem, 1998, p. 130.

tratar-se o aperfeiçoamento democrático de uma face de uma transformação maior, chamada pela autora de nova cidadania, que exige um laço constitutivo entre cultura e política,¹⁶⁵ que por sua vez passa pelo do terreno da cultura como político e como *locus* da constituição de diferentes sujeitos políticos, transformações culturais como alvo da luta política e luta cultural como instrumento para a mudança política.¹⁶⁶

Na concepção de Dagnino, são distinções características da *nova cidadania*: redefinição da idéia de direitos, tendo como ponto de partida o direito a ter direitos, o que passa também pelo processo de invenção/criação de novos direitos;¹⁶⁷ a construção da cidadania *de baixo para cima*; a adaptação dos próprios movimentos sociais à nova institucionalidade democrática; a formulação de um projeto para uma nova sociabilidade;¹⁶⁸ e a libertação da cidadania do limite das relações com o Estado, ou do Estado com a experiência democrático-participativa do indivíduo, devendo ser estabelecida no interior da própria sociedade.¹⁶⁹

Coelho também defende a construção de uma nova cidadania, desamarrada da postura liberal, enfatizando “o *sentido coletivo* contido no termo *cidadania* e a *idéia plural* que o conceito de *cidadão* encerra”.¹⁷⁰ A cidadania, afirma, converge para um modo de viver e de

¹⁶⁵ DAGNINO, 2000, p. 85.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 78.

¹⁶⁷ “Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. [...] O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos” (Ibidem, p. 86).

¹⁶⁸ “[...] não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.)” (DAGNINO, 2000, p. 88).

¹⁶⁹ Ibidem, p. 86-90.

¹⁷⁰ COELHO, 1990, p. 23-24.

entender o social, que se funda em três princípios: participação, autonomia e crítica/criação,¹⁷¹ e que passa, também, pela separação entre os conceitos de cidadania e nacionalidade.¹⁷²

Finalmente, para Andrade, a reconstrução do conceito de cidadania exige a composição dos seguintes elementos: a) o deslocamento da apreensão da cidadania como categoria estática, para sua apreensão como processo histórico e dimensão política de conteúdo mutável; b) o deslocamento da cidadania como dimensão que engloba tão-somente direitos políticos para uma dimensão que abarca o conjunto dos direitos humanos; c) o deslocamento da construção da cidadania individual para as construções coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais. A cidadania não pode mais ser moldada pela democracia, mas deve moldar a democracia.¹⁷³

Nesse contexto, o Estado é elemento de composição da nova cidadania e necessita rever seu papel. Mas não pode ceder às tentativas de reformas limitadas pelos contornos da globalização econômica, impondo-lhe novas funções que o reduzem a mero agente regulador de determinadas práticas econômicas e financeiras. É outra mudança, para outra democracia.

Por fim, deve-se lembrar que também a questão ecológica integra a inafastável e permanente reconstrução do conceito de cidadania¹⁷⁴. A cidadania ambiental¹⁷⁵ prima pela participação direta e integral nos processos de decisão, pautando-se pela inclusão subjetiva e pela intergeracionalidade¹⁷⁶ e tendo como pressupostos a educação e a informação ambientais.¹⁷⁷

¹⁷¹ Ibidem, p. 25-26.

¹⁷² VIEIRA, 2001, p. 239-241.

¹⁷³ ANDRADE, 1998, p. 131-134.

¹⁷⁴ BIRNFELD, Carlos André Sousa. **A emergência de uma dimensão ecológica para a cidadania** : alguns subsídios aos operadores jurídicos. 1997. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. p. 167.

¹⁷⁵ Sem pretender aqui que a adjetivação do termo fragmente o conceito de cidadania.

¹⁷⁶ LEITE; AYALA, 2002, p. 254-255.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 259. As definições de intergeracionalidade e educação ambiental são analisadas no próximo capítulo.

1.5. Considerações finais

Assim, pode-se concluir que a construção da democracia participativa exige a convivência da representação política com mecanismos outros de participação popular na vida política.

A ampliação dos canais de participação potencializa alterações na cultura política brasileira (que é marcada por relações de clientelismo, paternalismo, corporativismo), colaborando para o processo de maximização da democracia no seio social.

A representação, por sua vez, não se atrela mais aos limites outrora traçados pelo liberalismo, encontrando no partido político a instituição apta a lhe garantir relações sólidas e fiéis com os cidadãos representados, sobretudo quando inserida no contexto teórico do Estado de Partidos.

Mas, além do direito de voto e da liberdade para integrar quadros partidários, o cidadão pode ainda fazer uso de mecanismos outros de participação em políticas públicas, seja atuando de maneira individual ou coletiva, como, por exemplo, integrando movimentos sociais.

Quanto aos novos movimentos sociais – atores do espaço público não-estatal – possuem finalidades e funcionamento diversos dos partidos políticos – integrantes do espaço público tradicional. São ambas organizações políticas, que possuem entre si relações de interdependência e complementaridade.

Sua atuação conjunta fortalece o processo democrático e traz o gérmen de redefinição dos contornos do Estado, mais adequado para responder às demandas sociais, ambientais e econômicas que lhe apresenta o século XXI.

Essa ampliação qualitativa e quantitativa dos espaços de participação exige também pela redefinição dos contornos do conceito de cidadania.

É nesse contexto que se deve inserir o Estado: o panorama fático de ser, diariamente, chamado a dirimir novos conflitos e a equacionar problemas cada vez complexos, como aqueles gerados pela degradação ambiental. Na esfera teórica, deve aproximar-se cada vez mais da população, devolvendo o poder a que o detém de direito.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE

2.1. Noções introdutórias

Se o rumo da história não perdoa as mais tradicionais instituições políticas, fazendo nascer, a cada nova etapa, novos modos de relação entre governantes e governados – desencadeando, nas atuais circunstâncias, a emergência da democracia participativa –, impõe-se então vislumbrar as novas feições que o próprio Estado assume no desenvolver dos tempos contemporâneos.

Atualmente, vivencia-se a crise ambiental e, como tal, é de se esperar que o Estado, que só existe em razão dos cidadãos, cumpra sua missão na proteção do meio ambiente, que deve ocorrer de maneira integrada.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Segundo Aragão e Soares, “ultrapassada que está a abordagem sectorial dos problemas *ambientais de primeira geração* (caracterizada por ofensas ambientais grosseiras), a *abordagem integrada* surge precisamente como a forma mais adequada de lidar com os problemas *ambientais de segunda geração* que começaram a emergir nas últimas décadas do século XX. Os *novos* problemas ambientais ditos *globais* (como o efeito de estufa, o buraco do ozono, a acidificação), que são o fulcro das políticas ambientais modernas, caracterizam-se pela subtileza das suas manifestações e deixam de ser consideradas como problemas isolados para passarem a ser compreendidos

A essa feição de Estado dá-se o nome de Estado de Direito do Ambiente e dele, bem como das inevitáveis relações que possui com a democracia participativa, ocupa-se este capítulo.

Assim, em um primeiro momento, discutem-se as razões de emergência deste Estado e suas principais características jurídicas, manifestadas por seus princípios.

Após, procura-se evidenciar a importância da dimensão participativa no Estado de Direito do Ambiente, ressaltando, também os canais constitucionais de participação popular em políticas públicas previstos pela Constituição de 1988.

Em seguida, trata-se da função sócio-ambiental da propriedade, identificada como elemento de fundamental importância para a viabilidade de deliberações coletivas acerca de políticas ambientais mais ousadas, que não esbarrem sempre em um direito de propriedade tido como absoluto.

A seguir, aborda-se a educação ambiental, como requisito essencial para que a democratização das decisões políticas ambientais venha acompanhada de uma efetiva distribuição popular do poder.

Por fim, procura-se versar sobre a importância dos municípios na construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente, por se tratar de unidade política

nas suas interconexões recíprocas. As novas preocupações prendem-se mais com a gestão do ciclo de vida dos produtos, a contabilização dos fluxos dos materiais, a promoção das ecologias industriais, do que com a luta contra a poluição. Por outro lado, na resolução dos problemas ambientais de segunda geração, as preocupações ambientais estão mais viradas para o futuro do que para o passado. Por outras palavras: a remediação deu definitivamente lugar à precaução e à prevenção. Estava assim aberto o caminho para o desenvolvimento de formas de *abordagem integrada* dos novos e também dos antigos problemas ambientais” (ARAGÃO, Maria Alexandra; SOARES, Claudia. A PCIP : alguns aspectos jurídicos-económicos. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, a. IV, n. 2.01, p. 17-33, 2001. P. 18). Para Dias, na concepção integrada da proteção ambiental, em vez de se proceder à análise e ao controle separados dos efeitos de determinadas atividades nos diversos componentes ambientais, opta-se por uma abordagem global e integrada desses efeitos (DIAS, José Eduardo Figueiredo. A licença ambiental no novo regime da PCIP. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, a. IV, n. 1.01, p. 65-82, 2001. p. 67).

com maior proximidade dos cidadãos e responsável pela execução de políticas urbanas, que têm, por óbvio, intrínseca dimensão ambiental.

2.2. A emergência do Estado de Direito do Ambiente

O Estado Moderno, pode-se dizer, nasceu com o fim do Estado absolutista (que tem o emblema de sua queda na Revolução Francesa) e inaugura a era do Estado constitucional. Este, por sua vez, segundo Paulo Bonavides, ostenta, desde sua inauguração até os tempos correntes, três modalidades distintas.¹⁷⁹

A primeira modalidade é o Estado constitucional da separação de poderes, que surgiu imediatamente após as duas grandes revoluções liberais, a Revolução Francesa e a Independência Norte-americana. Com suporte teórico em pensadores como Locke, Montesquieu, Rousseau, Sièyes e Kant, este Estado estava fundado na necessidade de prevenir a concentração de poderes em um só ramo da autoridade pública (em razão da então recente experiência do Absolutismo), e estava fundado em postulados como a lei, a segurança jurídica, a autonomia da vontade, a harmonia e o equilíbrio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a distribuição de competências, a fixação de limites à autoridade governante. É, por excelência, o clássico Estado Liberal, o Estado de Direito da primeira época do Constitucionalismo.¹⁸⁰

Segue-se, historicamente, a essa aceção o Estado Social, tendo seu ponto de apoio na ótica social dos direitos fundamentais, que, por sua vez, não está mais restrita aos direitos de liberdade, encampando novas fronteiras. É o contexto histórico da Revolução Industrial, e

¹⁷⁹ BONAVIDES, 2003, p. 23-29.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 29-34.

com ela novas lutas, inspiradas no ideal de justiça social e na desilusão das promessas não cumpridas das revoluções burguesas, dando margem à demanda pelo reconhecimento de direitos coletivos. Este Estado tem o reconhecimento de legitimidade na medida em que se concretizam os direitos fundamentais:

A importância extrema dos direitos fundamentais como elemento e base material da nova legitimidade já fora de certo modo entrevista em meado do século passado, quando Thoma, com acuidade, ponderou que os direitos fundamentais não tinham eficácia em função da lei, mas que a lei tinha eficácia, sim, em função dos direitos fundamentais. Era a revolução copernicana nos quadros da normatividade, a supremacia da legitimidade sobre a legalidade, da Constituição sobre o Código, do princípio sobre a regra, da juridicidade sobre a programaticidade, da Hermenêutica sobre a Dogmática, do Direito/justiça e ética sobre o Direito/norma e coerção.¹⁸¹

O aperfeiçoamento do Estado Social conduz à construção do Estado Democrático-participativo, que está fundado no contexto teórico da democracia participativa, exposto no primeiro capítulo.

Os novos tempos, todavia, trazem novos problemas e, por consequência, novas demandas ao Estado. A crise ambiental, evidenciada pela séria ameaça ao equilíbrio ecológico do planeta, não pode ser olvidada. A título exemplificativo das causas e sintomas desse desagradável prenúncio, citam-se: o agravamento do efeito estufa e suas catastróficas alterações climáticas; a elevação contínua no consumo de energia com o esgotamento de recursos naturais renováveis (que não conseguem regenerar-se na mesma velocidade da exploração) e não-renováveis; a ameaça à biodiversidade, decorrente da extinção em massa de espécies; a redução da cobertura florestal do planeta; a escassez de água; o crescimento

¹⁸¹ BONAVIDES, 2003, p. 37. Pode-se afirmar que o Estado Social foi uma resposta do Estado Liberal às pressões das demandas sociais que emergiam naquele contexto histórico e da construção teórica do socialismo utópico (Owen, Fourier, Saint-Simon, Proudhon) e, principalmente, do socialismo científico (Marx e Engels). Em vez de caminhar rumo a sua extinção, o Estado Liberal transforma-se e se adapta a uma nova realidade, convertendo-se no Estado Social (BONAVIDES, 2001, p. 155).

demográfico nos países pobres¹⁸²; entre muitos outros que poderiam ser enumerados. E as cidades sofrem e reproduzem esses problemas, integram de maneira emblemática o panorama da crise ambiental.

Acrescente-se, assim, à proposta de Bonavides a peculiaridade da problemática ambiental, com o que se pode traduzir esse Estado almejado pela expressão cunhada por Canotilho: o “Estado de Direito Democrático-Ambiental”.¹⁸³

Para Sabsay, o cumprimento de metas tão ambiciosas como aquelas traçadas pelo desenvolvimento sustentável requer a organização de estruturas de governo aptas a tanto, o que inclui a participação dos cidadãos no governo de maneira diferente (mais ousada) da abertura democrática existente nas democracias representativas tradicionais¹⁸⁴.

Segundo Canotilho, está associada ao conceito de “Estado Constitucional Ecológico” a idéia de “democracia sustentada”, enunciado que, por sua vez, está fundado em dois pressupostos:

(1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; (2) o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão *democracia sustentada*.¹⁸⁵

Esse Estado, designado por Leite de “Estado de Direito do Ambiente” – denominação que ora se adota –, “converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada. E não há como negar que a conscientização

¹⁸² ANGELO, 2002, p. 2.

¹⁸³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Protecção do ambiente e direito de propriedade** : crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra : Coimbra Editora, 1995. p. 81.

¹⁸⁴ SABSAY, Daniel Alberto. *La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa*. **Revista de Direito Ambiental**, v. 22, p. 38-49, jan./mar. 2000. p. 43.

¹⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, v. 2.2001, p. 9-16, a. 2001. p. 9.

global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental”.¹⁸⁶

Tal concepção não se distancia do Estado de Bem-Estar Ambiental, que para Rogério Portanova exige uma radicalização democrática rumo a um modelo de desenvolvimento que harmonize justiça social, equilíbrio ecológico e viabilidade econômica. É um Estado fundado em novos princípios, que vai além da experiência histórica vivenciada pelo capitalismo (liberal, social-democrata e neoliberal) e pelo socialismo real, e que terá nos novos movimentos sociais um ator fundamental para a organização política vindoura¹⁸⁷.

Segundo Leite, a crise ambiental exige mudanças de postura do Estado, observando-se no Brasil os novos rumos traçados pela Constituição de 1988. Necessita-se, porém, de outras transformações, como um novo sistema de mercado e uma redefinição do direito de propriedade.¹⁸⁸

Essa modificação, porém, encontra inúmeros obstáculos, pois reclama a revisão de valores da sociedade de consumo. Para Löwy, na esteira da lógica da “racionalização mutilada, rejeita-se necessariamente – qualificando-o de ‘sentimental’ ou ‘freio ao progresso’ – ‘qualquer critério incompatível com a perseguição do lucro máximo, tal como o bem-estar dos operários, o meio ambiente planetário ou o futuro humano’ ”.¹⁸⁹

A mudança, em virtude da grandeza de suas dimensões, exige atuação intensa do Estado, sendo necessário o desenvolvimento de projetos alternativos. Conforme Antonio Carlos Gomes da Costa, “mais importante do que criar alternativas (programas substitutivos da

¹⁸⁶ LEITE; AYALA, 2002, p. 28-29.

¹⁸⁷ PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do Estado no século XXI? Rumo ao Estado de Bem-Estar Ambiental. In : LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2000. p. 235-243.

¹⁸⁸ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental** : do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000. p. 31-32.

¹⁸⁹ De Marx ao ecossocialismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo II**. Petrópolis : Vozes, 1999. p. 91.

iniciativa governamental), é fazer um trabalho alterativo, que leve as políticas públicas a reverem, na prática, a lógica pervertida de sua atuação”.¹⁹⁰

Comparato, sobre a importância da ação do Estado, diz que a ele incumbe capitanear as mudanças, organizando e implementando políticas agrícolas e urbanas comprometidas com a sociedade, até mesmo para que possa ter legitimidade ao exigir, por exemplo, o cumprimento da função social da propriedade por parte dos particulares.¹⁹¹

2.2.1. O ordenamento jurídico a serviço do Estado de Direito do Ambiente

Nesse contexto, o aparato jurídico-normativo do Estado é determinante para que possa cumprir suas novas funções, em especial no concernente a sua missão fundamental de proteção ambiental. O direito, dessa maneira, assume uma função instrumental, tarefa esta respaldada na “força normativa da Constituição”, delineada por Hesse, que defende que a Constituição possui uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado¹⁹².

A visão de Hesse contrapõe-se (vem quase a ser uma resposta) à de Lassale, que afirmava tratar-se a Constituição de uma mera folha de papel quando contraposta aos “fatores reais de poder”, definidos por Lassale como o “conjunto de forças que atuam politicamente, com base na lei, para conservar as instituições jurídicas vigentes”¹⁹³; são, em seu entender, os fundamentos sociológicos da Constituição. “Essa é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: *a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação.*”¹⁹⁴

¹⁹⁰ COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Infância, juventude e política social no Brasil. In: **BRASIL. Criança. Urgente** : a lei. São Paulo : Columbus, 1990. Coleção Pedagogia Social. v. 3. p. 89.

¹⁹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**. v. 732, out. 1996, p. 43.

¹⁹² HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1991.

¹⁹³ LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1985. p. 18.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 19.

Os fatores reais de poder não ficam explícitos na folha de papel; dessa forma, todas as nações sempre possuíram uma Constituição, uma Constituição real; a única diferença da modernidade reside no surgimento da Constituição escrita¹⁹⁵. A Constituição escrita de um país é boa e duradoura quando corresponda aos fatores reais de poder, à Constituição real. Se assim não ocorrer, a Constituição escrita sucumbirá perante a Constituição real¹⁹⁶.

Transpostas as lições de ambos os clássicos para a contemporaneidade, a maior fidelidade da relação entre um povo e sua Constituição parece estar na lição de Hesse, que rechaça a separação radical entre realidade e norma, entre ser e dever ser. Constituição real e Constituição jurídica estão em uma relação de coordenação. Devem ser considerados, nesse contexto, os limites e as possibilidades da atuação da Constituição jurídica.

A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar sua pretensão de eficácia. Os limites dessa pretensão de eficácia caracterizam-se pela necessidade de a Constituição encontrar sua *força vital* no tempo, nas circunstâncias, no caráter nacional, necessitando apenas de desenvolvimento. A Constituição jurídica não deve procurar construir o Estado de forma abstrata e teórica. A norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente. Além dessa adaptação inteligente a uma dada realidade, a Constituição adquire força normativa convertendo-se em força ativa, o que se dá quando estão presentes na consciência geral (principalmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional) não só a vontade de poder, mas a vontade de Constituição.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Ibidem, *passim*.

¹⁹⁶ LASSALE, 1985, *passim*.

¹⁹⁷ HESSE, 1991, p. 13-23.

A norma jurídica, dessa maneira, não possui força própria, mas detém uma força propulsora em potencial, o que reforça seu caráter instrumental (pode, assim, ser veículo ou obstáculo à transformação social). É no sentido transformador que Bonavides advoga a construção de um novo Direito Constitucional, de luta e resistência, o Direito Constitucional da democracia participativa, fundado, sobretudo, em uma nova hermenêutica e na repolitização da legitimidade.¹⁹⁸

Dessa maneira, a norma jurídica tem especial potencial na construção do Estado de Direito do Ambiente. Para Montibeller-Filho, o Direito Ambiental representa a instância mais elevada de concretização da política ecológica¹⁹⁹.

2.2.2. Princípios jurídicos estruturantes do Estado de Direito do Ambiente

Segundo Canotilho, as normas jurídicas dividem-se em regras e princípios, que podem ser distinguidos (distinção que, em geral, é tarefa bastante complexa) uns dos outros de acordo com cinco critérios: a) grau de abstração: os princípios são normas que possuem grau de abstração relativamente elevado, enquanto as regras possuem abstração relativamente reduzida; b) grau de determinabilidade: na aplicação da norma ao caso concreto, os princípios, sendo vagos e indeterminados, precisam de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta; c) caráter de fundamentalidade: os princípios têm um papel fundamental no ordenamento jurídico devido a sua posição hierárquica no sistema jurídico; d) proximidade da idéia de direito: “os princípios são

¹⁹⁸ BONAVIDES, 2001, p. 25-49.

¹⁹⁹ MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável** : meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis : Editora da UFSC, 2001. p.

standards juridicamente vinculantes radicados nas exigências de ‘justiça’(Dworkin) ou na ‘ideia de direito’ (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional”²⁰⁰; e) natureza normogenética: os princípios são fundamentos de regras, ou seja, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas²⁰¹.

Cumprido, nesse contexto, evidenciar os princípios estruturantes do Estado de Direito do Ambiente.

Porém, antes de avançar, deve-se ressaltar que o Estado de Direito do Ambiente pressupõe uma concepção integrada (ou integrativa) do ambiente e, por conseguinte, um “direito integrado e integrativo do ambiente”, que “aponta para a necessidade de uma protecção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, património natural e construído, poluição)”²⁰². Exige, assim, a transição de uma “compreensão monotemática” para um “entendimento multitemático”, “que obriga a uma *ponderação* ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma *substancialmente inovadora*”²⁰³. E essa ponderação de direitos e interesses numa perspectiva multitemática é, por natureza, mais complexa e conflitual.²⁰⁴

²⁰⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra : Almedina, 1985. p. 1034

²⁰¹ Ibidem, p. 1034-1035.

²⁰² Idem, 2001, p. 12.

²⁰³ CANOTILHO, 2001, p. 12.

²⁰⁴ Ibidem, p. 12.

Segundo Leite, os princípios mais relevantes que integram o Estado de Direito do Ambiente são os princípios da precaução e atuação preventiva, cooperação e responsabilização, além do princípio da participação²⁰⁵. Merecem destaque aqui também os princípios da função sócio-ambiental da propriedade, do poluidor-pagador, da equidade intergeracional e da proporcionalidade.

Segundo Leite, o princípio da precaução está vinculado à idéia de que “sempre que houver perigo da ocorrência de um dano grave ou irreversível, a ausência de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes, a fim de impedir a degradação ambiental”²⁰⁶.

Comparando-se o princípio da precaução ao princípio da prevenção, observa-se que este “exige que os perigos comprovados sejam eliminados”, enquanto o primeiro “determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta”²⁰⁷. O princípio da prevenção relaciona-se à proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa²⁰⁸.

O princípio da equidade intergeracional, por sua vez, divide-se em três princípios que o fundamentam: a) princípio da conservação de opções: “cada geração deve conservar a diversidade da base dos recursos naturais e culturais, sem diminuir ou restringir as opções de avaliação das futuras gerações na solução de seus problemas e na satisfação de seus valores”²⁰⁹; b) princípio da conservação da qualidade: cada geração deve manter a qualidade do planeta para as futuras gerações, nas mesmas condições em que foi recebida²¹⁰; e c) princípio

²⁰⁵ LEITE, 2000 (b), p. 45.

²⁰⁶ Ibidem, p. 47.

²⁰⁷ ARAGÃO, apud LEITE, 2000 (b), p. 48.

²⁰⁸ LEITE; AYALA, 2002, p. 63.

²⁰⁹ Ibidem, p. 98.

²¹⁰ Ibidem, p. 98.

da conservação do acesso: cada geração deve prover seus integrantes com direitos iguais de acesso à herança das gerações passadas e conservar o acesso para as gerações futuras²¹¹.

O princípio da função sócio-ambiental da propriedade estabelece que o direito de propriedade somente pode ser tutelado pelo Estado de Direito do Ambiente quando atenda a requisitos mínimos de natureza social e ambiental. Para este ponto reserva-se seção específica deste capítulo (Direito de propriedade no Estado de Direito do Ambiente), dada a importância deste princípio para a delimitação de políticas urbanas e devido à especial atenção que recebeu pelo Estatuto da Cidade.

O princípio da cooperação, por sua vez, exige uma atuação conjunta de Estado e sociedade na escolha de prioridades e no processo decisório²¹², além da cooperação entre Estados²¹³, considerando que o ambiente é bem de todos e que a poluição é fenômeno transnacional.

Há também o princípio da participação, manifestação jurídica da dimensão ambiental da cidadania, para o que se reserva o próximo item deste capítulo.

Ainda relevante é o princípio da responsabilidade, fundado na idéia de impedir que arque a sociedade com os custos da recuperação de um ato lesivo ao meio ambiente causado por um agressor perfeitamente identificável. Assim, o poluidor deve responder por suas ações

²¹¹ Ibidem, p. 98.

²¹² DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo : Max Limonad, 1997. p. 157.

²¹³ É claro que a política contemporânea não está voltada à observância dos princípios estruturantes do Estado de Direito do Ambiente. Por exemplo, no tocante à cooperação entre países, “o mais freqüentemente observado é o país com força política procurar posicionar-se estrategicamente para continuar usufruindo (sem a devida compensação) dos bens e serviços ambientais oferecidos pelos mais fracos e para desfrutar das oportunidades econômicas potenciais abertas pelo ambientalismo. O primeiro caso pode ser ilustrado com o comportamento reticente dos Estados Unidos em relação aos tratados de biodiversidade; o segundo, com a política alemã de desenvolvimento de ecotecnologias e de fechamento de suas fronteiras através das leis ambientalistas de importações (ecoprotecionismo)” (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p. 41). O princípio da cooperação tem por desafio essa estrutura desigual das relações políticas internacionais, ainda mal-distribuídas no eixo Norte-Sul do planeta (RUFIN, Jean-Christophe. **O império e os novos bárbaros**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1991), conduzindo a uma inevitável exploração, econômica e ambiental, dos países mais ricos em relação aos mais pobres, de modo que não se pode esperar destes mais do que uma submissão, diante, sobretudo, da maneira como estão amarrados os laços econômicos planetários.

ou omissões em prejuízo do meio ambiente, com vistas a recuperar a situação ambiental degradada, tendo, ainda, a penalização aplicada, efeitos pedagógicos²¹⁴. A respeito, Antunes disserta:

Um aspecto muito importante em matéria de Direito Ambiental é aquele pelo qual fica bastante claro que não se pode admitir que a sociedade, em conjunto, sustente o ônus financeiro e ambiental de atividades que, fundamentalmente, irão significar um retorno econômico individualizado. Daí o repasse dos custos para aqueles que irão auferir o benefício econômico dos projetos. Este entendimento é válido para todo o Direito Ambiental e não apenas para os aspectos referentes à responsabilidade por danos ambientais. Em assim sendo, cabe ao proponente do projeto arcar com as despesas do Estudo de Impacto Ambiental, das medidas mitigadoras propostas, da recuperação do dano ambiental etc.²¹⁵

Não se confunde com o princípio da responsabilidade o princípio do poluidor-pagador, que está mais relacionado a precaução e prevenção de danos ambientais e visa à “internalização dos custos externos de deterioração ambiental”²¹⁶. Leite e Ayala sustentam:

seu conteúdo é essencialmente *cautelar* e *preventivo*, importando necessariamente na transferência dos custos e ônus geralmente suportados pela sociedade na forma de emissões de poluentes ou resíduos sólidos, para que seja suportado *primeiro* pelo poluidor. E os custos de que tratamos *não objetivam originariamente* a reparação e o ressarcimento monetário, através da fórmula indenizatória e compensatória reproduzida pela legislação civilística, mas envolvem todos os custos relativos, principalmente, à implementação de medidas que objetivam evitar o dano, medidas de prevenção ou mitigação da possibilidade de danos, que devem ser suportadas primeiro pelo poluidor, em momento antecipado, prévio à possibilidade da ocorrência de qualquer dano ao ambiente, mediante procedimento econômico de largo uso na economia do ambiente, que consiste na internalização de todas as externalidades nos custos de produção da atividade pretensamente poluidora.²¹⁷

Estes são os principais e mais constantes princípios apontados pelos juristas do Direito Ambiental. Outros, ainda, são citados de maneira esporádica, e merecem, em

²¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001. p. 31-32.

²¹⁵ Ibidem, p. 32.

²¹⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental** : do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003. p. 56.

²¹⁷ LEITE; AYALA, 2002, p. 77-78.

homenagem aos autores que os sustentam como princípios, indicação aqui. São eles²¹⁸: a) princípio do equilíbrio: devem ser pesadas todas as consequências de uma ação que intervenha de maneira substancial no ambiente, adotando-se a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo²¹⁹; b) princípio do limite: a Administração Pública tem o dever de fixar parâmetros para emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos no meio ambiente²²⁰; c) princípio da informação: as informações ambientais em poder do Estado devem ser repassadas à sociedade civil, salvo casos de segredo industrial ou segredo de Estado²²¹; d) princípio da correção na fonte: visa a pesquisar as causas da poluição para, sempre que possível, eliminá-la ou reduzir seus efeitos, identificando quem, onde e quando se deve evitar a degradação do ambiente²²²; e) princípio da integração: traduz a idéia de que a proteção ambiental deve ser uma preocupação subjacente a todas as atividades²²³.

2.3.3. Princípio da proporcionalidade do Estado de Direito do Ambiente

O Estado de Direito do Ambiente está calcado fundamentalmente no direito fundamental ao meio ambiente. Mas isso não significa que as decisões tomadas no âmbito desse Estado devam primar pela tutela ambiental em qualquer situação, pois não deve haver, no âmbito das decisões jurídico-políticas (sejam ou não de caráter jurisdicional), valor absoluto, a ser tutelado sob todas as circunstâncias. Assim, no pertinente às decisões tomadas

²¹⁸ Não se incluem aqui os princípios que apenas recebem denominação diversa na doutrina.

²¹⁹ ANTUNES, 2001, p. 30.

²²⁰ Ibidem, p. 30.

²²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2002. p. 75-77.

²²² CANOTILHO, J.J. Gomes (Coord.). **Introdução ao direito do ambiente**. Coimbra: Universidade Aberta, 1998. p. 41, 46-48.

²²³ Ibidem, p. 41.

no âmbito do Estado, nas funções administrativa, legislativa ou jurisdicional, o direito fundamental ao meio ambiente deve ser aplicado à luz das raias traçadas pelo princípio da proporcionalidade e de todas as repercussões que este pode acarretar.

Assim, o direito ao meio ambiente, como qualquer direito fundamental, está sujeito a restrições. Em primeiro lugar, deve-se deixar claro que a restrição de direitos fundamentais não se confunde com sua regulação, configuração, concretização ou conformação e ainda menos com sua violação²²⁴. Para tanto, é necessário conceituar restrição, que, para Alexy, consubstancia-se em “normas que restringem posições de direitos fundamentais *prima facie*”²²⁵. No entender de Canotilho, “só deve falar-se de uma restrição de direitos quando há uma efectiva limitação do âmbito de protecção desses direitos”²²⁶. Alexy sustenta a teoria externa da restrição aos direitos fundamentais, que diferencia o direito em si, não restringido, do direito que incorpora as restrições, o direito restringido. Para a teoria interna não existiriam duas coisas, direito e restrição, mas somente o direito com um determinado conteúdo, onde a restrição dá lugar ao limite.²²⁷

Uma norma pode ser restrição de direito fundamental somente se estiver de acordo com a Constituição²²⁸, podendo estar prevista no próprio texto constitucional (restrições diretamente constitucionais) ou em normas hierarquicamente inferiores (restrições indiretamente constitucionais), que devem estar autorizadas pela Constituição mediante

²²⁴ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 267-270; CANOTILHO, 1985, p. 1131-1132.

²²⁵ ~~Tradução livre do autor~~ de: “normas que restringen posiciones iusfundamentales prima facie” (ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 272).

²²⁶ CANOTILHO, 1985, p. 410.

²²⁷ ALEXY, 1993, 268-269.

²²⁸ Ibidem, p. 272.

cláusulas de reserva²²⁹, que são as disposições normativas específicas da restrição. Tais cláusulas, por sua vez, podem ser tácitas ou expressas.²³⁰

As cláusulas de reserva não representam restrições em si, mas a possibilidade jurídica de restrição, pois são atribuições de competências para o exercício de restrições que podem ou não ser utilizadas.²³¹

As restrições indiretamente constitucionais também possuem suas restrições²³², de modo que a vinculação da ação legislativa a critérios de competência e ponderação evita o sentido de que os direitos fundamentais estão à disposição do legislador e, portanto, carentes de conteúdo, o que certamente não conduz à assertiva de que a legislação de reserva seria somente uma interpretação de restrições já existentes na Constituição.²³³

Pode-se dizer, segundo Alexy, que os direitos fundamentais, ao passo que são objeto de restrição também restringem o alcance de sua restrição.²³⁴

Canotilho enuncia os requisitos que devem conter as leis restritivas de direitos fundamentais, que exercitam as competências abertas pela cláusulas de reserva: a) tratar-se de efetiva restrição do âmbito de proteção²³⁵ da norma consagradora de direito fundamental; b) existir autorização constitucional; c) corresponder a restrição à necessidade de salvaguardar outro direito constitucional; e d) observância dos requisitos expressamente estabelecidos pela Constituição.²³⁶

²²⁹ “En la medida en que la cláusula ‘orden constitucional’ permite la restricción a través de normas de rango inferior a la Constitución, es una cláusula de reserva: autoriza al legislador a establecer restricciones mediatamente constitucionales” (Ibidem, p. 280).

²³⁰ Ibidem, p. 277.

²³¹ Ibidem, p. 273.

²³² “(...) los derechos fundamentales están restringidos y son restringibles sino también que su restricción y restringibilidad son restringidas” (Ibidem, p. 286).

²³³ Ibidem, p. 283-285.

²³⁴ ALEXY, 1993, p. 286.

²³⁵ O autor define âmbito de proteção por “aquelas ‘realidades da vida’ que as normas consagradoras de direitos captam como ‘objecto de protecção’ ” (CANOTILHO, 1985, p. 1130).

²³⁶ Ibidem, p. 410. O autor denomina o conjunto dos requisitos de *procedimento metódico*.

À restrição das restrições de direitos fundamentais Canotilho denomina “limites dos limites”, que devem ser investigados após ser “determinado o âmbito de proteção e averiguada a existência de uma autêntica restrição através de lei”²³⁷.

Esses “limites dos limites” são delimitados por requisitos formais e materiais, que são: 1) existência de autorização de restrição expressa na Constituição (onde Canotilho destoa de Alexy, para quem as cláusulas de reserva podem ser implícitas²³⁸); 2) a norma infraconstitucional deve ser uma lei formal, geral, abstrata e não retroativa; e 3) respeito aos princípios da proibição de excesso e da salvaguarda do núcleo essencial do direito fundamental restringido.

Quando Canotilho examina os requisitos dos “limites dos limites” ele traz à tona, conforme visto, o princípio da proibição de excesso (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), que na concepção do referido autor significa que “qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida)”²³⁹. Ao requisito da justa medida denomina princípio da proporcionalidade em sentido restrito.

O princípio da proporcionalidade em sentido amplo constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador.²⁴⁰

Bonavides admite também a existência de duas dimensões para o princípio da proporcionalidade: a) em sentido lato, “o princípio da proporcionalidade é a regra fundamental a que devem obedecer tanto os que exercem quanto os que padecem o poder”²⁴¹; b) em sentido

²³⁷ Ibidem, p. 411.

²³⁸ ALEXY, 1993, p. 283.

²³⁹ CANOTILHO, 1985, 417.

²⁴⁰ Ibidem, 417.

²⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo : Malheiros, 2002. p. 357

estrito, “o princípio se caracteriza pelo fato de presumir a existência de relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios com que são levados a cabo”²⁴².

A vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais.²⁴³ O princípio da proporcionalidade deve ser compreendido em uma perspectiva de substituição do princípio da legalidade pelo princípio da constitucionalidade, onde o respeito aos direitos fundamentais é o centro de gravidade da ordem jurídica.²⁴⁴

Após ser trasladado da esfera do Direito Administrativo para o Direito Constitucional, em tarefa obrada sobretudo pela jurisprudência alemã, o princípio da proporcionalidade torna-se guia para os Poderes Legislativo e Judiciário.

Transforma, assim, o legislador em funcionário da Constituição e estreita o espaço de intervenção ao órgão especificamente incumbido de fazer as leis.²⁴⁵ Nas palavras de Alexy, as restrições indiretamente constitucionais são limitadas pelo princípio da proporcionalidade.²⁴⁶

Na atividade julgadora do Poder Judiciário revela-se como princípio de interpretação conciliatório em caso de antagonismo entre direitos fundamentais²⁴⁷.

Há críticas, por óbvio, afirmando que isso representaria uma restrição à atividade legislativa e uma ampliação dos poderes dos tribunais, gerando um *governo dos juízes*, em especial no concernente ao controle de constitucionalidade.

Tal suspeita não se confirma, pois, repita-se, Alexy afirma que a legislação de reserva não é somente uma interpretação de restrições já existentes na Constituição²⁴⁸.

²⁴² Ibidem, p. 357.

²⁴³ Ibidem, p. 359.

²⁴⁴ Ibidem, p. 362.

²⁴⁵ BONAVIDES, 2002, p. 386.

²⁴⁶ ALEXY, 1993, p. 283.

²⁴⁷ BONAVIDES, 1993, p. 386-387.

²⁴⁸ ALEXY, 1993, p. 283-285.

Ademais, conforme Bonavides, a proporcionalidade como princípio interpretativo deve conjugar-se com a chamada *interpretação conforme a Constituição*, que dispõe que “se a norma admitir várias interpretações, que em parte conduzem a uma conclusão de inconstitucionalidade, e por outra parte se compatibilizam com a Constituição, é a norma *constitucional*, e como tal se aplicará de acordo com a Constituição”²⁴⁹.

“O legislador sai, por conseguinte, fortalecido; e esse fortalecimento parte de uma doutrina de juízes concebida no uso jurisprudencial do controle de constitucionalidade.”²⁵⁰

Todavia, Bonavides recomenda a prudência na aplicação na proporcionalidade como princípio de interpretação, sob pena de, segundo Manfred Gentz, “transformá-lo num chavão rígido ou num mero apelo geral à justiça, tão indeterminado que de nada serve para a decisão de um problema jurídico, abrindo assim a porta, [...], ‘a um sentimento incontrolável e descontrolado de justiça que substitui as valorações objetivas da Constituição e da lei por aquelas subjetivas do juiz’”²⁵¹.

Importante ressaltar ainda que a proporcionalidade não existe no Brasil como direito escrito, mas está esparsa no texto constitucional.²⁵²

Assim, as restrições aos direitos fundamentais podem constar no próprio texto constitucional ou estar autorizadas pela Constituição, mediante *cláusulas de reserva*, a serem estabelecidas pelo Poder Legislativo, em leis editadas com requisitos específicos.

Dentre os requisitos das restrições aos direitos fundamentais figura o princípio da proporcionalidade, importado do Direito Administrativo para o Direito Constitucional, onde foi incorporado como guia para as atividades do Poder Legislativo e do Poder Judiciário,

²⁴⁹ BONAVIDES, 2002, p. 388.

²⁵⁰ Ibidem, p. 389.

²⁵¹ BONAVIDES, 2002, p. 395.

²⁵² Ibidem, p. 395.

inseridos em um Estado de Direito onde a ordem jurídica tem por finalidade primeira garantir o núcleo constitucional dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Nesse contexto – qual seja, dos princípios informativos do Estado de Direito do Ambiente e do caráter não-absoluto do direito fundamental ao meio ambiente – é que devem ser analisadas as disposições normativas jurídico-ambientais, que, no Brasil, revelam-se complexas e, historicamente, bastante diversificadas.

Segundo Benjamin, três momentos distintos de relação com o meio ambiente podem ser identificados na História do Brasil pós-descobrimento, estampados na legislação do país. O primeiro é denominado como *fase da exploração desregrada*, que inicia com o descobrimento e encerra em meados do século XX, caracterizado pela existência unicamente de regras para tutela da saúde e sobrevivência de determinados recursos naturais que beiravam a extinção, como o pau-brasil. Em seguida tem-se a *fase fragmentária*, onde o meio ambiente ainda não era objeto de proteção, mas já havia a preocupação com vastas categorias de recursos naturais. Essa fase pode-se dizer encerrada em 1981, quando foi publicada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81²⁵³), que inaugura a *fase holística*, onde o meio ambiente recebe proteção integral²⁵⁴.

Os últimos anos têm sido emblemáticos nessa construção legislativa ampla, surgindo leis de extrema importância, que contribuem sobremaneira para a aplicação dos princípios estruturantes do Estado de Direito Ambiental. A título de exemplo, citam-se a Lei de Crimes e

²⁵³ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2001.

²⁵⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In : **Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 30 de maio a de junho de 1999** : a proteção jurídica das florestas tropicais. São Paulo : IMESP, 1999. p. 77-78.

Infrações Administrativas Ambientais²⁵⁵, a Lei de Educação Ambiental²⁵⁶, o Estatuto da Cidade²⁵⁷, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação²⁵⁸, a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental²⁵⁹.

Não há como aceitar a crítica ao crescente número de leis ambientais que têm surgido no país, como se fosse uma negativa inflação legislativa. É de extrema importância colocar à disposição do Poder Executivo e do Poder Judiciário cada vez mais instrumentos de proteção ambiental, armando o Estado e a população de mecanismos para exercer o dever coletivo de combate à degradação do ambiente e ao desequilíbrio ecológico. Muitas dessas normas infraconstitucionais ambientais também são bastante relevantes para a ampliação da participação popular em políticas ambientais.

Estudar uma a uma todas essas leis, com a atenção que merecem, fugiria do âmbito desta pesquisa. Daí a restrição ao Estatuto da Cidade, objeto do terceiro capítulo, em razão de dois motivos: 1) a abrangência e importância principiológica; 2) a inserção quantitativa de instrumentos de participação popular na política ambiental urbana.

Mas nunca é demais lembrar que esse panorama teórico do Estado de Direito do Ambiente está sendo fornecido em um momento de globalização econômica, onde ao menos um dos pilares do Estado Nacional Moderno estão em corrosão: a soberania. Isso não significa, todavia, que o Estado esteja débil. Segundo Santos, “ao contrário do que se repete

²⁵⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In : MEDAUAR, Odete (Org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 363-376.

²⁵⁶ BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 abr. 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

²⁵⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2002.

²⁵⁸ BRASIL. Lei n. 9.985, de 17 jul. 2000. Regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 26 maio 2001.

²⁵⁹ BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 abr. 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica²⁶⁰. Assim, mesmo no contexto desigual de forças a que estão submetidos os agentes políticos, cada país pode fazer sua inserção no mundo globalizado de diferentes formas²⁶¹.

Isso conduz à inevitável conclusão de que existe sim um outro modo de ser do Estado, que não se imponha somente pelo tributo e pela criminalização.

É por isso mesmo que ao Estado não basta assimilar novos princípios jurídicos (no caso, os princípios do Direito) e, a partir de então, apostar no sucesso de suas novas e exigentes funções. É fundamental que, além disso, o Estado incorpore um novo papel.

É inafastável o valor da democracia no âmbito desse Estado, e, em consequência, do Estado de Direito do Ambiente. Cumpre, dessa forma, analisar, de maneira pontual, a importância da participação popular no seio do Estado de Direito do Ambiente, tendo como panorama teórico a democracia participativa, nos termos expostos no primeiro capítulo.

2.3. Participação popular no Estado de Direito do Ambiente

²⁶⁰ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** : do pensamento único à consciência universal. 4. ed. Rio de Janeiro : Record, 2000. p. 77.

²⁶¹ SANTOS, 2000, p. 78.

O Estado de Direito do Ambiente deve, antes de tudo, ser uma explícita e real manifestação da democracia, que não se restrinja ao modelo democrático meramente representativo, mas que atenda àqueles padrões teóricos da democracia participativa, pois a democracia é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos e, dessa maneira, a única solução legítima para organização do Estado.²⁶²

Como se sabe, é atribuição do Estado capitanear a tutela ambiental, o que exige políticas ambientais sérias e bem elaboradas, tanto na formulação quanto na execução. E a eficiência de tais políticas depende de um compromisso efetivo da sociedade com os ditames emanados do Estado. Um projeto político até pode ser bem formulado em gabinete, mas, no momento em que as idéias traçadas encontrarem a complexa teia de relações sociais, o sucesso do idealizado dependerá substancialmente da identidade que tais planos possuam com os anseios sociais. E, vale ressaltar, a participação popular em políticas ambientais não se restringe à forma consultiva; deve ter, ao contrário, um papel ativo.²⁶³

Dessa forma, estabelecer arbitrariamente as relações entre Estado e sociedade não só é uma questão de ilegitimidade, como também o é de ineficiência.

Não é à toa que o Direito Ambiental estampa, em seu coerente rol de princípios, a participação, pois, conforme se viu no primeiro capítulo, ao se restringir a participação política ao direito de voto, este acaba se tornando um mero ritual, mantendo intacta a estrutura política e social.²⁶⁴

²⁶² DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**, v. 809, p. 727-739, mar. 2000, p. 731.

²⁶³ CANOTILHO, 1998, p. 55.

²⁶⁴ ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo : Brasiliense, 1994. p. 21.

No Direito Ambiental a participação compõe, ao lado da informação, o princípio democrático que, para Antunes, “é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais”.²⁶⁵

Milaré o denomina princípio da participação comunitária, que exige que as soluções dos problemas ambientais passe pela cooperação entre Estado e sociedade, mediante a participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política ambiental.²⁶⁶

Para Paulo Afonso Leme Machado, trata-se do princípio da participação, resultado de uma insatisfação popular com os limites do sufrágio universal, levando os cidadãos a pleitearem “uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente”.²⁶⁷

A participação comunitária na tutela do meio ambiente pode dar-se por três meios básicos: participação nos processos de criação do Direito Ambiental, participação na formulação e execução de políticas ambientais e atuação por intermédio do Poder Judiciário.²⁶⁸

A participação direta na criação do Direito pode ocorrer no processo legislativo (iniciativa popular e referendo) e em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (como o Conama); na formulação e execução de políticas ambientais, destacam-se a discussão do estudo de impacto ambiental²⁶⁹ e o plebiscito; no acesso ao Poder Judiciário merecem relevo a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança e o mandado de injunção.²⁷⁰ É na formulação e execução de políticas ambientais que se prende este trabalho.

²⁶⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1999. p. 26.

²⁶⁶ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000. p. 99.

²⁶⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2002. p. 78.

²⁶⁸ MILARÉ, 2000, p. 245.

²⁶⁹ A Resolução 001/86 do Conama prevê a realização de audiências públicas na “execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA” (art. 11, § 2º). A Resolução 009/87, por sua vez, dispõe que tais audiências têm “por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (art. 1º). O artigo 2º estabelece que as audiências serão realizadas sempre que o órgão ambiental competente julgar necessário ou quando requerido por entidade civil, Ministério Público ou grupo de cinquenta ou mais cidadãos. Segundo Daniel Roberto Fink, a não-realização de audiência pública, quando obrigatória, acarreta a nulidade da licença ambiental expedida (Audiência pública em matéria ambiental no Direito brasileiro. **Justitia**, São Paulo, n. 57(169), jan./mar. 1995, p. 64).

²⁷⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo : Atlas, 2000. p. 245-248.

A Constituição de 1988 ofereceu vários mecanismos de participação popular, que podem ser utilizados como referencial para a construção da democracia participativa no Brasil. A inserção de canais participativos em normas constitucionais e infraconstitucionais é um elemento importante na construção da democracia participativa na Estado de Direito do Ambiente, ainda que tais normas não se dirijam especificamente às questões ambientais, pois o simples fato de se estar estimulando a participação popular é um avanço por si só.

2.3.1. Participação popular na Constituição de 1988

Pode-se dizer que as primeiras manifestações de democracia participativa consistem nas conhecidas formas de democracia semidireta: iniciativa popular, referendo popular e plebiscito²⁷¹. A Constituição de 1988 previu esses três mecanismos “clássicos” e também outros instrumentos de participação em políticas públicas, além, é claro, do direito ao voto.

Vejam-se, inicialmente, os três primeiros modos, previstos pela Carta Constitucional e regulados pela Lei nº 9.709/98²⁷².

A iniciativa popular está prevista nos artigos 14, III e 61, §2º da Constituição. Consiste na apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei que deve estar subscrito, no mínimo, por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com, ao menos, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O projeto de lei deve restringir-se a um único tema e não pode ser rejeitado por vício de forma, cabendo à

²⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo : Malheiros, 2001. p. 145.

²⁷² BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 nov. 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 2 nov. 2003.

Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnicas legislativas ou de redação (Lei nº 9.709/98, artigo 13).

Prevê ainda o texto constitucional a iniciativa popular no âmbito municipal (CF, artigo 29, XIII), para leis de interesse específico do próprio município, da cidade ou dos bairros, sendo necessária a manifestação de, pelos menos, cinco por cento do eleitorado.

O excessivo rigor exigido pelo texto constitucional inviabiliza totalmente a utilização do instrumento, fazendo com que sua prática exija parcerias com segmentos políticos e/ou com a mídia, desnaturando a finalidade participativa que encerra. Mais viável é a iniciativa popular no âmbito municipal, devido às menores dimensões territoriais e populacionais do município.

O texto constitucional não deixa claro se, para os projetos de lei de interesse do bairro, exige-se cinco por cento do eleitorado do referido bairro ou do total do município. A interpretação mais razoável recomenda que o percentual seja referente ao bairro, pois, valendo-se do método hermenêutico teleológico, deve-se preferir a interpretação mais amiga à ampliação da participação popular no processo decisório político.

Ao contrário da iniciativa popular, manifestação prévia da população, plebiscito e referendo são manifestações postostas a decisões políticas já tomadas por representantes. São, na letra do artigo 2º da Lei nº 9.709/98, consultas formuladas ao povo para que delibere a respeito de matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo e administrativo, incumbindo ao povo, aprovar ou não o que lhe é submetido (Lei nº 9.709/98, artigo 2º, §1º).

Já o referendo é convocado com posteridade a ato (legislativo ou administrativo), cabendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (Lei nº 9.709/98, artigo 2º, §2º). Trata-se,

segundo Alexandre Moraes, de “uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”²⁷³.

Mas a Constituição não previu somente esses mecanismos tradicionais de participação popular.

Antes de tudo, estampou no Preâmbulo que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático. Embora despido de um comando específico, o Preâmbulo pode servir como norte interpretativo para as demais normas constitucionais.²⁷⁴

Embora não haja menção expressa, alguns dos elementos-chave do regime democrático estão protegidos sob o manto da cláusula pétrea – voto direto, secreto, universal e periódico; separação de poderes; direitos e garantias individuais – (Constituição Federal, artigo 60, §4º), o que confere ao Estado Democrático a mais densa tutela jurídica que uma instituição jurídico-política pode receber em um Estado Constitucional. Tais previsões constitucionais não asseguram, do ponto de vista jurídico, a construção da democracia participativa no Brasil, mas solidificam o valor *democracia*, passo importante para a construção – sem fim – da sociedade democrática.

Especificamente, além dos instrumentos representativos e participativos tradicionais, prevê o texto constitucional a participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de

²⁷³ MORAES, 2000, p. 225.

²⁷⁴ Segundo Bonavides, “a teoria constitucional da democracia participativa requer, por igual, que se destaque a importância do Preâmbulo – dantes, para os juristas do positivismo clássico, mero texto introdutório, de inspiração programática, vazado em linguagem retórica e emocional, e dirigido menos à inteligência que à sensibilidade de seus destinatários, sendo, quando muito, uma espécie de selo moral e ideológico das instituições criadas e introduzidas pelo constituinte” (BONAVIDES, 2001, p. 39). O Preâmbulo pode e deve, confirma-se, ser utilizado como critério interpretativo, mas não há como conferir-lhe maior poder para a teoria da democracia participativa. Apesar de transmitir valores, a redação do Preâmbulo é composta por conceitos vazios, incapazes, em sua maioria, de absorver uma carga de objetividade. Além disso, está sim exposto em linguagem retórica e sentimental, invocando, v.g., a proteção de um Deus cristão, circunstância totalmente descabida nas peculiaridades do Estado Moderno, que tem na laicidade um fator de garantia individual dos cidadãos contra os abusos de outrora.

órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam em discussão (artigo 10).

No tocante às finanças municipais, estabelece o artigo 31, § 3º, que as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para apreciação e eventual questionamento.

Já o artigo 37, § 3º, dispõe que lei específica deverá disciplinar as formas de participação dos cidadãos na Administração direta e indireta, especialmente sobre reclamações acerca da prestação de serviços públicos em geral (inciso I), acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo (inciso II) e representações contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (inciso III).

Prevê também a Constituição o direito de qualquer cidadão, partido político ou sindicato de denunciar irregularidades nas finanças públicas perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, § 2º).

O artigo 194, parágrafo único, inciso VII, prescreve que a seguridade social deve ser estruturada pelo Poder Público de modo que possua administração fundada no caráter democrático e descentralizado, mediante gestão quadripartite, com participação, nos órgãos colegiados, dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo.

As ações e serviços da saúde devem ser organizadas tendo como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade (artigo 198).

No tangente à educação está previsto no artigo 206, inciso VI, que o ensino público deverá ter gestão democrática.

Também o patrimônio cultural deverá ser gerido, segundo o artigo 216, § 1º, em conjunto pelo Poder Público e pela comunidade.

É claro que esses dispositivos não exaurem a carga participativa que a Constituição estabelece, pois há outros que, direta ou indiretamente, indicam as razões pelas quais o texto de 1988 é chamado de *Constituição Cidadã*. Assim, vê-se que a Constituição de 1988 não apenas abriu as portas para a construção do Estado de Direito do Ambiente, estabelecendo disposições normativas como aquelas contidas no artigo 225, como também abriu horizontes para a participação cidadã.

2.4. Direito de propriedade no Estado de Direito do Ambiente

A propriedade pode ser considerada um dos mais influentes e polêmicos institutos do direito positivo. Sustentáculo dos direitos reais, suas características remontam ao direito romano antigo, fortalecido com o nascimento do Estado Moderno, que resgatou os institutos jurídicos romanos em fenômeno que recebeu o nome de Recepção²⁷⁵.

A união de suas características jurídicas com o modelo econômico liberal confere à propriedade relevância verificada em poucas instituições sociais. Sua proteção possui respaldo constitucional (artigos 5º, XXII, e 170 da Constituição Federal, *v.g.*) e amplo arsenal processual apto a instrumentalizá-la.

Por evidente, as atuais características da propriedade são produto de um processo histórico.

O advento do capitalismo exigiu a consagração do caráter absoluto do direito de propriedade para consolidá-lo como importante instrumento de circulação do capital, reivindicação de marcante presença nas revoluções liberais.

²⁷⁵ ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e meio ambiente**. São Paulo : Juruá, 2000. p. 15.

Findas as revoluções burguesas (com destaque para Revolução Gloriosa, Revolução Francesa e Independência Norte-americana), a força do direito de propriedade foi positivada no Código Napoleônico de 1804.

Seguiu-se a Revolução Industrial, e com ela novas lutas, inspiradas no ideal de justiça social e na desilusão que resultou das revoluções burguesas, cujas conquistas foram abandonadas a suas feições formais. Essa batalha, que objetivava o reconhecimento de direitos coletivos e a conseqüente revisão do caráter absoluto da propriedade, foi ignorada pelo antigo Código Civil brasileiro, que já tramitava nos fins do século XIX²⁷⁶.

O século XX desencadeou novos movimentos sociais, e os direitos liberais e sociais passaram a conviver com inovações jurídico-políticas, como o direito ao meio ambiente, de caráter difuso, que também exige um direito de propriedade mais flexível.

Essa breve evolução coaduna-se com a história dos direitos fundamentais, conquistas de indiscutível importância para a nova caracterização da propriedade.

Para Paulo Bonavides, os direitos fundamentais podem ser divididos em quatro classes.

A primeira refere-se aos direitos de liberdade e propriedade, consagrados com a Revolução Francesa. Nesse momento histórico justifica-se a luta por liberdade e propriedade, pois vigia até então o Estado Absolutista, centralizador e autoritário. Para Bonavides, esses direitos “têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”²⁷⁷.

²⁷⁶ VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária** : o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo : Editora de Direito, 1998. p. 205.

²⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p. 517.

Esses direitos continuam até a atualidade sendo o objeto principal da tutela estatal.

Assim afirma Luigi Ferrajoli:

O enunciado constitucional dos direitos dos cidadãos a prestações positivas por parte do estado, sem embargo, não tem sido acompanhado pela elaboração de *garantias sociais* ou *positivas* adequadas, ou seja, por técnicas de defesa e proteção jurisdicional comparáveis às previstas pelas garantias liberais para a tutela dos direitos de liberdade.²⁷⁸

A segunda categoria é representada pelos direitos sociais, econômicos e culturais, necessidade que surge – conforme afirmado – com as mazelas sociais que trouxe a Revolução Industrial. São marcos de sua positivação as Constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919.

Por exigirem prestações estatais positivas – ao contrário dos direitos de primeira geração, onde o direito reside principalmente na não-intervenção do Estado ou na intervenção unicamente para a preservação contra terceiros – dão margem às normas constitucionais chamadas programáticas.²⁷⁹

Identificando desenvolvimento, paz, meio ambiente²⁸⁰, comunicação e patrimônio comum da humanidade como um novo estágio na evolução dos direitos fundamentais, Bonavides ressalta a constituição dos direitos de terceira classe, afirmando que “tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à

²⁷⁸ Tradução livre do autor de: “*El enunciado constitucional de los derechos de los ciudadanos a prestaciones positivas por parte del Estado, sin embargo, no se ha visto acompañado por la elaboración de garantías sociales o positivas adecuadas, es decir, por técnicas de defensa y de protección jurisdiccional parangonables a las previstas por las garantías liberales para la tutela de los derechos de libertad*” (FERRAJOLI, 1995, p. 863).

²⁷⁹ Segundo José Afonso da Silva, “...podemos conceber como programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado” (SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo : Malheiros, 1998. p. 138). Há divergência entre os constitucionalistas sobre a possibilidade de existência de normas constitucionais programáticas, pois restringiriam o acesso dos cidadãos a direitos estabelecidos na própria Constituição.

²⁸⁰ A classificação do direito ao meio ambiente como direito de terceira geração está assente entre os juristas que seguem divisão semelhante ou inspirada nas lições de Paulo Bonavides, como, por exemplo, Marcelo Lavenère Machado (MACHADO, Marcelo Lavenère. *Direitos humanos no terceiro milênio*. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo : LTr, 1998. p. 288).

proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”²⁸¹.

Bonavides ainda assevera a existência dos direitos de quarta geração, compostos pelos direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

O avanço dos direitos fundamentais, concretizado pela formulação jurídico-filosófica e posterior incorporação ao ordenamento jurídico, não faz com que os novos direitos existam em detrimento das categorias anteriores. O advento de novas conquistas pode redefinir o conceito dos direitos estabelecidos pela classe anterior, agindo em sua forma, em sua instrumentalidade e em seu conteúdo, mas não necessariamente os extingue.

Dessa maneira, os direitos coletivos e difusos não exigem a extinção da propriedade, mas objetivam impedir que ela seja um instituto jurídico oponível a qualquer direito.

No contexto do presente trabalho, merece especial atenção o direito fundamental ao meio ambiente (sadio e equilibrado, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal). Inevitavelmente sua implementação reforça a necessária atenuação do exercício do direito de propriedade.

Reservou-se ao meio ambiente capítulo exclusivo da Constituição (Título VIII, Capítulo VI), além de muitos outros dispositivos esparsos.

Por tratar-se de direito fundamental, o Estado e a coletividade devem zelar por sua efetividade, seja abstendo-se de certos comportamentos, seja atuando de maneira positiva. Apresenta-se como *direito subjetivo da personalidade* e como *elemento fundamental de ordem objetiva*²⁸². Naquele sentido, torna “possível a todos os indivíduos pleitear o direito de

²⁸¹ BONAVIDES, 1997, p. 523.

²⁸² LEITE, 2000 (b), p. 92-93.

defesa contra atos lesivos ao meio ambiente”²⁸³, independente da existência de interesse exclusivamente individual. A dimensão objetiva, por sua vez, revela-se pela incumbência ao Estado de tarefas essenciais na proteção ambiental²⁸⁴.

É importante registrar que o direito fundamental ao meio ambiente revela a proteção ambiental em uma perspectiva antropocêntrica, mas a tutela jurídica ambiental não se deve restringir aos limites da qualidade de vida humana, levando em consideração o respeito à vida em si de todos os seres vivos, respeitando a natureza independente de sua utilização pelo homem²⁸⁵.

A conjugação de direito de propriedade, necessidades sociais e proteção do meio ambiente gera o que se denomina função sócio-ambiental da propriedade.

A função social da propriedade abandona a concepção clássica de domínio, onde o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, além de reivindicá-los de quem quer que injustamente os possua, alheio ao cumprimento de deveres impostos pelo Estado, por tratar-se de direito exclusivamente individual. O Estado, nesse modelo de propriedade, somente intervém para garanti-la ao proprietário e ao possuidor ou em singulares restrições administrativas.

Porém, durante o século XX as modificações do ordenamento jurídico colaboraram para minar a tutela do direito absoluto de propriedade, cedendo lugar a um direito de propriedade condicionado ao cumprimento de exigências vinculadas ao bem-estar social e ao

²⁸³ LEITE, 2000 (b), p. 93.

²⁸⁴ Ibidem, p. 93.

²⁸⁵ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro Borges. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo : LTr, 1999. p. 39.

equilíbrio ambiental, conforme defendem Luigi Ferrajoli²⁸⁶ e Francisco Garrido Peña, *in verbis*:

A propriedade privada é uma instituição que está intimamente vinculada com o conceito de sujeito moderno e a representação da liberdade como ilimitada, característica também da modernidade. Aquele que tem propriedade pode gozar e usar sem limites, sem mais limites que a vontade do proprietário. As liberdades dos outros e os recursos naturais vêm-se amenizados por uma instituição que faz de cada proprietário um soberano e um déspota. É necessário, pois, limitar esta instituição até a linha em que se põe em perigo as liberdades dos outros ou as condições ecológicas de reprodução da vida.²⁸⁷

Nesse contexto, convém analisar a incorporação da função social da propriedade pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A primeira menção à função social ocorreu na Constituição de 1934, que dispunha em seu artigo 113, item 17:

17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na fôrma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indemnização ulterior.²⁸⁸

²⁸⁶ “En esta perspectiva de mejoramiento conceptual e lingüístico, critiqué en fin el uso indiscriminado de la palabra ‘derecho subjetivo’ referida a un similar cúmulo de figuras heterogéneas, viendo en ese uso el vehículo de una secular operación de mistificación a la que han contribuido tanto la tradición liberal como la socialista: la primera, con objeto de acreditar la propiedad como derecho del mismo tipo que los derechos de libertad, mediante el valor comúnmente asociado a las libertades; y la segunda, con el fin de desacreditar las libertades como ‘derechos burgueses’ del mismo tipo que la propiedad, mediante el desvalor asociado a las situaciones de poder representadas por el derecho de propiedad y los demás derechos patrimoniales” (FERRAJOLI, 1995, p. 909).

²⁸⁷ Tradução livre do autor de: “La propiedad privada es una institución que esta íntimamente vinculada con el concepto del sujeto moderno y la representación de la libertad como ilimitada, característica también de modernidad. Aquello que se tiene en propiedad se pueda gozar y usar sin límites, sin más límites que la voluntad del propietario. Las libertades de los otros y los recursos naturales se ven amenazados por una institución que hace de cada propietario un soberano y un déspota. Es necesario pues limitar esta institución hasta la línea en que ponga en peligro las libertades de los otros o las condiciones ecológicas de reproducción de la vida” (PEÑA, Francisco Garrido. *De como la ecología política redefine conceptos centrales de la ontología jurídica tradicional : libertad e propiedad*. In : BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; VARELLA, Marcelo Dias. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte : Del Rey, 1998. p. 219).

²⁸⁸ CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Todas as constituições do Brasil**. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1976.

O tema não estava presente na Constituição de 1937 (a Constituição do Estado Novo, de Getúlio Vargas) mas foi retomado na de 1946, com a seguinte redação:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.²⁸⁹

O referido dispositivo, por sua vez, era assim redigido:

§16. É garantindo o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, assegurado o direito a indenização ulterior.²⁹⁰

Constituição de 1967, em seu artigo 157, I, elevou a função social da propriedade à categoria de princípio da ordem econômica.

A Constituição de 1988 manteve a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (art. 170, III). Dando continuidade à linha evolutiva, previu-a também no Título II, Capítulo I, destinado aos direitos individuais e coletivos (art. 5º, XXIII), além de traçar requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º) e da propriedade rural (art. 186).

A legislação infraconstitucional é rica em exemplos de normas que, direta ou indiretamente, impõem ao direito de propriedade a condição de cumprimento de sua função social. O exemplo mais importante é o Estatuto da Cidade, objeto do terceiro capítulo deste trabalho.

²⁸⁹ CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1976.

²⁹⁰ Ibidem.

Como se observa, o direito de propriedade analisado em uma leitura puramente individualista e em desacordo com a interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro não possui amparo constitucional e legal.

Como é sabido, o direito material sofre modificações de acordo com a evolução da sociedade, cada instituto possuindo diferente sentido de acordo com cada momento histórico inaugurado. Com a propriedade a situação é ainda mais flagrante, pois a evolução dos direitos fundamentais atinge-a diretamente.

Para Roxana Cardoso Brasileiro Borges, o novo regime constitucional reduziu o âmbito de incidência do Código Civil às relações de propriedade²⁹¹, pois a estrutura desta foi substancialmente afetada pelas funções social e ambiental.

Como todo instituto jurídico, a propriedade modifica-se de acordo com as transformações sociais. Tal mutabilidade é reconhecida pela doutrina civilista brasileira, como se observa, a título exemplificativo, da lição de Pereira:

Não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, evolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. Nem se pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se reflete em nosso Código, é a determinação de sua realidade sociológica, pois que aos nossos olhos e sem que alguém possa impedi-lo, ela está passando por transformações tão substanciais quanto aquelas que caracterizaram a criação da propriedade individual, ou que inspiraram a sua concepção feudal.²⁹²

E também dos ensinamentos de Gomes, que sustenta:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de

²⁹¹ BORGES, 1999, p. 201.

²⁹² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 12. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1996. v. IV. p.

empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a independência social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança e que deve modelar-se sobre as necessidades sociais às quais deve responder.²⁹³

É importante ressaltar que, ainda que se tenha em mente a noção de que a função social atua como condição ao exercício do direito de propriedade, como preleciona Carlos Araújo Leonetti (o direito individual de propriedade somente encontra amparo constitucional se atendida a função social)²⁹⁴, é preciso não confundi-la com o impedimento de uso nocivo da propriedade.

A função social como condição não pode restringir-se a não fazer alguma coisa, de modo que o proprietário – que outrora gozava de poderes absolutos –, esteja meramente restrito a exercer faculdades que não prejudiquem a sociedade e o meio ambiente, que não constituam uso nocivo. Assim é a crítica de Eros Roberto Grau, que sustenta que o proprietário deve ter atuações positivas que propiciem o efetivo cumprimento da função social.²⁹⁵

O indubitável é que o direito de propriedade tem toda sua estrutura afetada com a função social. Na lição de José Afonso da Silva, a função social é “causa justificadora da qualidade de proprietário”²⁹⁶.

Mas a idéia de função social da propriedade, além das resistências opostas pelos liberais conservadores, encontra consistente argumento que a questiona, fundado na assertiva de tratar-se a função social de um mero modo de manutenção da concentração da propriedade privada, ao abrigo de um suposto compromisso social. A necessária redistribuição da propriedade acumulada – fator necessário para a construção da justiça social – não seria

²⁹³ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 12. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997. p. 108-109.

²⁹⁴ LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade. **Revista dos Tribunais**, v. 770, dez. 1999, p. 734.

²⁹⁵ GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano** : regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1983. p. 68.

²⁹⁶ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p. 68.

efetivada, pois a propriedade está garantida àqueles que a têm e cumprem a função social exigida pelo ordenamento jurídico. Não seria, portanto, distribuída.

A asserção em parte tem fundamento. Procede quando afirma que a função social não basta para a repartição da propriedade acumulada. Todavia, a função social cumpre importante papel de revisão do instituto da propriedade, histórica e culturalmente supervalorizado. Somente a partir dessa reestruturação conceitual, fazendo com que o direito de propriedade ceda ante novos direitos, condicionando-o ao cumprimento de certos requisitos, é que se pode criar espaço para uma conseguinte divisão justa da propriedade. Enquanto tiver a importância que ostenta hoje no corpo social e no ordenamento jurídico, a luta contra o excessivo acúmulo da propriedade (e contra todas as mazelas sociais que a situação ocasiona) será em vão.

2.4.1. Além da função social: o componente ambiental

Parte das alterações estruturais da propriedade contém um aspecto peculiar, decorrente da intrínseca relação existente entre a propriedade e a proteção do meio ambiente. Segundo Canotilho, “a primeira idéia a realçar é a do reforço da vinculação social da propriedade por motivos ecológicos”.²⁹⁷

Pode-se dizer que, da mesma maneira que função social reestrutura a propriedade, o meio ambiente atua na função social, gerando a função sócio-ambiental. Para Roxana Cardoso Brasileiro Borges, “o cumprimento da função ambiental da propriedade é condição para o cumprimento da função social da propriedade, porque esta é definida pelos deveres jurídicos do proprietário e varia conforme a natureza do objeto sobre que recai o direito”²⁹⁸.

²⁹⁷ CANOTILHO, 1995, p. 96.

²⁹⁸ BORGES, 1999, p. 110.

Tal relação é visível na leitura dos artigos 182 e 186 da Constituição Federal. O artigo 186 relaciona em seu inciso II a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural. Já o artigo 182, §2º, diz que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor do município, instrumento de larga importância para o urbanismo e inquestionável relevância na proteção do meio ambiente²⁹⁹.

No plano infraconstitucional, o vínculo entre a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente também é evidente.

No Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/94³⁰⁰) a conservação dos recursos naturais é pressuposto para o cumprimento da função social da propriedade (art. 2, §1º, c). A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81³⁰¹) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00³⁰²) em toda a sua extensão vinculam a proteção do meio ambiente à questão social. A Lei nº 8.171/91³⁰³, que dispõe sobre a política agrícola, estabelece como objetivo da política agrícola “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (art. 3º, IV). Por sua vez, a Lei nº

²⁹⁹ Segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, a função social da propriedade urbana é cumprida simplesmente quando atende às disposições expressas no plano diretor (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1988. v. 7. p. 216). Esta todavia, não parece a melhor solução acerca do tema, devendo a propriedade – além de adequar-se ao plano diretor – cumprir as exigências constitucionais e legais sociais e ambientais. O dispositivo da Constituição não pode ser interpretado isoladamente, mas sempre de acordo com o contexto fornecido pelos princípios que informam o ordenamento jurídico pátrio. Isso fica ainda mais evidente quando a Constituição exige o plano diretor somente para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º), o que, em uma análise simplista, poderia significar que as propriedades urbanas das cidades que não têm plano diretor (porque dispensadas pela própria Constituição Federal) não precisam cumprir função social alguma.

³⁰⁰ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 nov. 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 nov. 2003.

³⁰¹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2003.

³⁰² BRASIL. Lei nº 9.985, de 17 jul. 2000. Regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 26 maio 2003.

³⁰³ BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 jan. 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2004.

8.629/93³⁰⁴, que regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece que é requisito para o cumprimento da função social da propriedade rural a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 9º, II). Outras prescrições legais também trazem exigências semelhantes.

Dessa maneira, a melhor conclusão está com Roxana Cardoso Brasileiro Borges, quando defende que as especificidades que a legislação ambiental impõe ao exercício do direito de propriedade são inerentes ao seu próprio conceito³⁰⁵.

A função sócio-ambiental da propriedade possibilita a convivência entre o direito de propriedade e a proteção do meio ambiente. Caso contrário, ou seja, tomando a propriedade em sua dimensão clássica, propriedade e meio ambiente (ambos protegidos por princípios constitucionais) seriam institutos de certa forma antagônicos³⁰⁶.

Considerando, dessa maneira, a extrema relevância que possui o direito de propriedade em um sistema jurídico e, via de consequência, a influência na definição de políticas públicas, ressalta evidente a importância, para que o Estado de Direito do Ambiente possa cumprir com êxito as suas relevantes atribuições, de condicionar a tutela do direito de propriedade ao cumprimento de requisitos de ordem social e ambiental.

Ademais, considerando que, segundo Edésio Fernandes, freqüentemente tentativas de planejamento urbano esbarram na concepção tradicional da propriedade presente nos tribunais, nos textos legais e no imaginário popular³⁰⁷, e tomando em conta que o planejamento urbano

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 fev. 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 maio 2003.

³⁰⁵ BORGES, 1999, p. 160.

³⁰⁶ ALBUQUERQUE, 1999, p. 124-127.

³⁰⁷ FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil : uma introdução. In : FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte : Del Rey, 2000. p. 29-31.

deve democratizar-se ao máximo, redimensionar o conceito de propriedade também é fundamental para viabilizar e valorizar a participação popular nos rumos do Estado.

2.5. Educação ambiental no Estado de Direito do Ambiente

Outro aspecto fundamental para a construção do Estado de Direito do Ambiental reside da educação ambiental, que contribui para criar as condições para viabilização da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente. Leite e Ayala consideram a educação ambiental um pressuposto indispensável ao exercício da cidadania ambiental.³⁰⁸ Para Lanfredi, a educação é a própria chave do desenvolvimento sustentável.³⁰⁹

Segundo Capra, é preciso reconectar-se com a teia da vida, ou seja, “construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras”.³¹⁰ Para o desempenho dessas tarefas, pode-se aprender valiosas lições dos estudos dos ecossistemas, que são comunidades sustentáveis. E isso requer a compreensão dos princípios básicos da ecologia.³¹¹

Precisamos nos tornar, por assim dizer, ecologicamente alfabetizados. Ser ecologicamente alfabetizado, ou “eco-alfabetizado”, significa entender os princípios de organização das comunidades ecológicas (ecossistemas) e usar esses princípios para criar comunidades humanas sustentáveis. Precisamos revitalizar nossas comunidades – inclusive nossas comunidades educativas, comerciais e políticas – de modo que os princípios da ecologia se manifestem nelas como princípios de educação, de administração e de política.³¹²

³⁰⁸ LEITE; AYALA, 2002, p. 259.

³⁰⁹ LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental** : busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 136.

³¹⁰ CAPRA, 1996, p. 231.

³¹¹ CAPRA, 1996, p. 231.

³¹² Ibidem, p. 231.

O ordenamento jurídico brasileiro, além de prever no texto constitucional a importância da educação ambiental (artigo 225, § 1º, VI), dispõe de uma lei específica sobre o tema: a Lei nº 9.795/99. Nela, o artigo 1º conceitua educação ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.³¹³

A educação ambiental, se não pode romper com o sistema (e a tanto crê-se que não se propõe), deve ter um papel reformulador. Se esse modelo pedagógico puder se confirmar como teoria e como prática, talvez se possa pensar em uma educação ambiental que possa romper o círculo da “violência simbólica” inerente ao processo educacional, denunciada por Bourdieu e Passeron.³¹⁴ Trata-se de emancipar o indivíduo, para que o processo educacional fuja dos já

³¹³ BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 abr. 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

³¹⁴ Entende-se por violência simbólica como uma maneira de expressão do poder, entendida como “todo poder que chega a impor significações e a impô-las como legítimas, dissimulando as relações de força que estão na base de sua força” (BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução** : elementos para uma teoria do sistema de ensino. 2. ed. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1982. p. 19). Bourdieu e Passeron transmitem em sua obra a idéia de que do ensino institucionalizado funciona como sistema de reprodução das relações sociais, como manutenção do *status quo*, como segurança da continuidade da exploração do ser humano pelo próprio ser humano, o que costuma chocar a noção comum que normalmente toma a escola como instituição de libertação, de progresso individual e aperfeiçoamento coletivo. Há, na visão dos autores, um estreito vínculo entre o sistema de ensino e a estrutura das relações entre as classes. Para eles, o sistema de ensino institucionalizado possui sua função própria de inculcação e sua função de reprodução de um arbitrário cultural. Em virtude de que o sistema de ensino institucionalizado deve produzir um trabalho escolar que reproduza o arbitrário cultural que lhe caiba reproduzir, ele acaba criando condições institucionais capazes de impedir seus agentes de exercer trabalhos escolares heterodoxos, dotando os agentes encarregados da inculcação de uma formação homogênea e codificando, homogeneizando e sistematizando a mensagem escolar. Considerando que deve reproduzir no tempo as condições institucionais do exercício do trabalho escolar, também possui o monopólio da produção dos agentes encarregados de reproduzi-lo. Importante destacar que, por tender à auto-reprodução e possuir autonomia relativa, o sistema de ensino institucionalizado reproduz com atraso as transformações sobrevindas no arbitrário cultural que lhe cabe reproduzir. O sistema de ensino institucionalizado possui a função, ainda, de reproduzir as condições institucionais do desconhecimento da violência simbólica que ele mesmo exerce (o reconhecimento de sua legitimidade como instituição pedagógica). O sistema de ensino institucionalizado pode constituir o trabalho pedagógico dominante como trabalho escolar sem que os que exercem esse trabalho e aqueles que a ele se submetem conheçam sua dependência para com as relações de força. Um sistema de ensino institucionalizado deve, “para cumprir sua função externa de reprodução cultural e social, produzir um *habitus* tão conforme quanto possível aos princípios do arbitrário cultural que ele é destinado a reproduzir” (BOURDIEU; PASSERON, 1982, p. 66).

ultrapassados fundamentos da disciplina punitiva estatal, método de dominação que torna o homem manipulável, submissível, transformável.³¹⁵

A mera reprodução de conhecimentos é identificada por Paulo Freire como *concepção bancária de educação*. Nela, os educadores possuem o saber e devem transmiti-lo ao educando, que não o possui. A absolutização da ignorância do educando é a razão de ser do educador. A visão bancária anula a concepção criadora dos educandos, estimulando sua ingenuidade e não sua criticidade.³¹⁶

Essa educação é uma prática de dominação, pois busca a acomodação ao mundo da opressão. Contrapõe-se à educação bancária a *educação problematizadora*, que nega os comunicados e vive a comunicação. A educação deixa de ser uma mera transmissão de conhecimentos e valores a pacientes e torna-se um ato cognoscente. Não serve à dominação, mas à libertação, afirma a dialogicidade e se faz dialógica. A educação como prática da liberdade exige a superação da contradição existente entre educador e educando, transformando-os em educador-educando e educando-educador, ambos investigadores críticos. O ponto de partida da pedagogia libertadora está no próprio homem³¹⁷.

O objetivo da educação problematizadora e, portanto, também da instrumental investigação temática, é ultrapassar o nível da consciência real e atingir o da consciência possível³¹⁸.

³¹⁵ Utilizando-se da obediência e da utilidade, a disciplina promove uma *mecânica do poder*, tendo como resultado a formação de corpos dóceis. Utilizada nos mais diversos âmbitos, como a atuação estatal e a aplicação em estabelecimentos como colégios e hospitais, diferentemente de outros métodos de aplicação do poder, como escravidão ou vassalagem, faz o discreto uso dos detalhes e das minúcias, tornando-se, se assim desejar o dominador, invisível aos olhos do dominado. Como macro-operação, a disciplina se faz responsável pela transformação de multidões em multiplicidades organizadas (tirando destas o maior número possível de efeitos), promove técnicas de poder e processos de saber, impõe a “ordem” e torna possível o controle (FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir** : nascimento da prisão. Petrópolis : Vozes, 1996).

³¹⁶ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 31. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001. p. 57-75.

³¹⁷ Ibidem, p. 57-75.

³¹⁸ Ibidem, p. 77-120.

Segundo Morin, a educação do século XXI deve estar orientada para sete objetivos básicos, identificados pelo autor como “os sete saberes necessários à educação do futuro”. São eles: a) conscientizar as cegueiras do conhecimento, que são o erro e a ilusão; b) apreender os princípios do conhecimento pertinente³¹⁹; c) ensinar a condição humana; d) ensinar a identidade terrena; e) enfrentar as incertezas; f) ensinar a compreensão; e g) compreender a ética do gênero humano.³²⁰

Assim, é de suma importância ter-se em mente que a educação ambiental não se deve limitar a um conjunto de conceitos e ser transmitidos para os cidadãos. Deve, a par de uma carga de conteúdo, transmitir habilidades, capacidade crítica e, principalmente, valores; e não somente transmitir, mas identificar no educando determinadas potencialidades que ele possui, considerando que o homem tende à vida em sociedade, e, como integrante de um complexidade ecológica, tende, por natureza e por questão de sobrevivência, ao equilíbrio com o ambiente em que vive. Tal como o direito, a educação deve estar a serviço da transformação social, e não do engessar das instituições.

E é nessa perspectiva que se pode afirmar que os princípios da educação ambiental estabelecidos pelo artigo 4º da Lei nº 9.795/99 estão muito bem assentados: enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; concepção de meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob a ótica da sustentabilidade; pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade; vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; garantia de continuidade e permanência do trabalho educativo;

³¹⁹ Confrontam-se hoje, de um lado, os saberes divididos, desunidos, compartimentados e, de outro, as realidades ou problemas cada vez mais multidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais e planetários (MORIN, 2001, p. 35-46).

³²⁰ Ibidem, p. 13-115.

permanente avaliação crítica do processo educativo; abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais; e reconhecimento e respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural³²¹.

Dessa maneira, questões centrais de extrema relevância estão postas nos princípios da educação ambiental, merecendo destaque: democracia participativa, concepção integrada do meio ambiente, interdisciplinaridade, vínculo entre o saber e o agir, dependência entre o local e o global e diversidade individual e cultural.

Esses valores se repetem quando a Lei, em seu artigo 5º, enumera os objetivos fundamentais da educação ambiental: desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; garantia de democratização das informações ambientais; estímulo e fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; estímulo à cooperação entre as diversas regiões do país, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade; fomento e fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia; fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.³²²

³²¹ BRASIL, Lei nº 9.795, artigo 4º.

³²² Ibidem, artigo 5º.

Os princípios e objetivos da educação ambiental estão, assim, assentes com a *ecossófia* – a tríplice ecologia de Felix Guattari³²³ – e com a inevitável noção de complexidade do pensamento ecológico, exposta, v.g., na obra de Edgar Morin³²⁴. Ousando ainda um pouco mais, pode-se afirmar que tais princípios também não discrepam da idéia de complexidade que permeia o pensamento sistêmico de Fritjof Capra³²⁵.

Segundo Capra, “quanto mais estudamos os problemas de nossas época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes”³²⁶. A educação ambiental deve ensinar a perceber e internalizar a complexidade, a diversidade e as potencialidades do ambiente³²⁷.

Para Paulo Freire, o conhecimento não se deve restringir a partes onde não se reconhece a interação constituinte da totalidade. Os homens devem buscar uma compreensão crítica da totalidade em que estão³²⁸.

Além disso, a educação deve ser transformadora em cada individualidade, centrada nas pessoas, mediante o desenvolvimento de “um conjunto de valores, difíceis de atingir, que dão ênfase à dignidade do indivíduo, à importância da escolha pessoal, à significação da responsabilidade, à alegria da criatividade. É uma filosofia, construída sobre os fundamentos do modo de vida democrático, a dar poderes a todo indivíduo.”³²⁹

Morin defende que para que o conhecimento seja pertinente, a educação deve tornar evidente o contexto (é preciso situar as informações e os dados em seu contexto para que

³²³ GUATTARI, 2001, p. 8.

³²⁴ MORIN; 2001; MORIN; KERN, 1995.

³²⁵ CAPRA, 1996.

³²⁶ Ibidem, p. 231.

³²⁷ LEFF, 2001, p. 259.

³²⁸ FREIRE, 2001, p. 77-120.

³²⁹ ROGERS, Carl. **Liberdade de aprender em nossa década**. Porto Alegre : Artes Médicas, 1985. p. 102.

adquiram sentido), o global (é preciso efetivamente recompor o todo para conhecer as partes), o multidimensional (cada unidade complexa possui muitas dimensões, muitas maneiras de ser vista) e o complexo (há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto do conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si.), ou seja, a *inteligência geral*. O desenvolvimento dessa *inteligência geral* permite o melhor desenvolvimento das competências particulares ou especializadas.³³⁰

Verifica-se, então, que o contexto teórico de uma educação ambiental transformadora foi, de certa forma, assimilado pela legislação, ao traçar as diretrizes gerais da educação ambiental brasileira. Além deste panorama teórico, a Lei nº 9.795/99 instituiu, a fim de instrumentalizá-lo, a Política Nacional de Educação Ambiental – que abrange tanto a educação formal como a informal, definindo esta como “as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente”³³¹. Para tanto, dispõe-se no texto legal a obrigação de o Poder Público, nos níveis federal, estadual e municipal, incentivar: a difusão de programas educativos e informativos nos meios de comunicação de massa, em espaços nobres; a participação de escolas, universidades e organizações não-governamentais na formulação e execução de programas de educação ambiental não-formal; a participação de empresas (públicas e privadas) no desenvolvimento de programas de educação ambiental; a conscientização da sociedade acerca da importância dos espaços territoriais especialmente protegidos³³²; a sensibilização ambiental das comunidades que vivem em espaços territoriais

³³⁰ MORIN, **Os sete saberes necessários à educação do futuro**, p.

³³¹ BRASIL, Lei nº 9.795, artigo 13.

³³² A lei fala em unidades de conservação. Todavia, a expressão espaços territoriais especialmente protegidos é mais completa, pois abrange também os locais que possuem regime jurídico-ambiental diferenciado, mas que não estão previstos pela legislação pertinente (Lei nº 9.985/00) como unidades de conservação. A designação espaços territoriais especialmente protegidos é mais precisa até porque a lei que regula as unidades de conservação é

especialmente protegidos; a conscientização ambiental dos agricultores; e o ecoturismo³³³.

Trata-se, é claro, de um rol enumerativo, pois os âmbitos de atuação da educação ambiental não-formal são incontáveis. Previu ainda a Lei nº 9.795/99 um capítulo destinado à “Execução da Política Nacional de Educação Ambiental”, que embora incipiente, começa a traçar o caminho para fazer valer as demais disposições legais, mediante a distribuição de competências e previsão de mecanismos específicos.

Veja-se como o Brasil possui um primeiro aparato normativo adequado para implementação de uma educação ambiental competente. Resta, além do sempre necessário aperfeiçoamento do texto normativo, a efetiva implementação das normas estampadas pela Lei de Educação Ambiental. E isso não será possível senão com uma maior transparência da ação governamental, com uma efetiva aproximação do Estado com a sociedade, não somente para ser observado por ela, mas para ampliar a possibilidade de decisão desta, que, por conquista histórica, detém de direito o poder político.

2.6. Município e planejamento urbano no Estado de Direito do Ambiente

posterior à lei da educação ambiental. Pela Lei nº 9.985/00, consideram-se unidades de conservação: a) de proteção integral: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre; b) de uso sustentável: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva particular de patrimônio privado; c) outros espaços territoriais especialmente protegidos: zona de amortecimento, corredor ecológico, reserva de biosfera. São espaços territoriais especialmente protegidos, não previstos na Lei nº 9.985/00: área de preservação permanente, reserva legal, horto florestal, jardim zoológico e jardim botânico, além de áreas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira (DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Desapropriação e proteção do meio ambiente**. 2001. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis).

³³³ BRASIL, Lei nº 9.795, artigo 13º.

O município é uma entidade de peculiar importância para a construção do Estado de Direito do Ambiente no Brasil. É ele o ente político encarregado de implementar políticas urbanas, que são, por natureza, políticas ambientais. Ademais, sua proximidade com as situações-problema que se apresentam no cotidiano conferem-no especial relevância para efetivação dos princípios estruturantes do Estado de Direito do Ambiente. Além disso, o município constitui-se como importante unidade política para democratização do Estado, em razão, novamente, da proximidade que possui com seus cidadãos. Assim, apresenta-se como uma comunidade ideal para a participação e a gestão ambiental tendente ao desenvolvimento sustentável³³⁴.

É no âmbito da aglomeração urbana – em especial de cada comunidade, de cada bairro – que os problemas se apresentam de maneira concreta, despertando, em tese, maior interesse na participação para combatê-los. Segundo Lacaze, “a participação aplica-se com maior facilidade aos pequenos problemas que aos grandes”.³³⁵ Retomando Santos, são as soluções locais dos problemas globais.³³⁶

E, por sua vez, é evidente o vínculo que existe entre política ambiental e política urbana. É no seio da cidade que se produzem e reproduzem intensamente problemas de natureza ambiental, catalisando a degradação ambiental planetária, devido a fatores como concentração populacional³³⁷ e industrialização.

De outro norte, é também na cidade, que vivencia os problemas produzidos cotidianamente, que reside a potencialidade de intensificação da participação popular em políticas ambientais, pois inevitavelmente o cidadão tende a importar-se mais com os

³³⁴ SABSAY, 2000, p. 49.

³³⁵ LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. 2. ed. Campinas : Papirus, 2001. p. 69.

³³⁶ SANTOS, 2000, p. 111.

³³⁷ DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente. In : FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003. p. 470.

problemas e soluções mais palpáveis, mais visíveis, mais compreensíveis. Daí a potencialidade do local na resolução de problemas de ordem ambiental. E este local encontra, na federação brasileira, a figura do município para impor-se como ente político gerenciador dessas unidades territoriais, populacionais e culturais.

Porém, não se pode fechar os olhos a uma evidente realidade sócio-político brasileira. Se os municípios contêm o gérmen de transformação democrática, eles são historicamente, também, instrumento de fortalecimento político de personalidades políticas oriundas de famílias tradicionais³³⁸. Convalescer essa mazela histórica é uma missão difícil, que somente poderá ser cumprida mediante a efetiva implementação de uma educação voltada para a conscientização e para a emancipação cidadã, conforme os princípios estabelecidos para a política educacional ambiental, analisada no item anterior.

Os municípios, divisões político-administrativas dos Estados³³⁹, são entidades dotadas de autonomia (Constituição Federal, artigo 18) política, administrativa e financeira³⁴⁰. Essa autonomia municipal assenta-se em quatro capacidades básicas: 1) auto-organização – mediante a elaboração de lei orgânica própria; 2) autogoverno – pela eletividade do prefeito e dos vereadores; 3) autolegislação – capacidade normativa própria mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; 4) auto-administração – administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local³⁴¹. Interesse local, ressalve-se, não significa interesse exclusivo, mas predominante, pois não há interesse local que não repercuta no âmbito regional ou nacional³⁴².

³³⁸ A título exemplificativo, ressalte-se que a política municipal foi utilizada como base de sustentação da estrutura do *coronelismo* no Brasil (LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** : o município e o regime representativo no Brasil. 5. ed. São Paulo : Editora Alfa-ômega, 1986. p. 19-39).

³³⁹ SILVA, 2001, p. 477.

³⁴⁰ Ibidem, p. 622.

³⁴¹ Ibidem, p. 624.

³⁴² MELO FILHO, Urbano Vitalino. **Direito municipal em movimento**. Belo Horizonte : Del Rey, 1999. p. 145.

São, pois, aqueles interesses relacionados ao cotidiano da vida municipal. A expressão *interesse local*, apesar de imprecisa, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura a flexibilização doutrinária, capaz de permitir a evolução do conceito, e acordo com as necessidades históricas municipais³⁴³.

Essa idéia de autonomia é justamente o traço fundamental que o município assume para ser identificado como organização política e não apenas como um órgão da administração³⁴⁴.

Pode, assim, ser conceituado como “a organização política, pessoa jurídica de direito público interno, com base territorial determinada, englobando um conjunto de vizinhos com interesses locais e comuns, com autonomia política, administrativa e financeira garantida pela Constituição, que lhe define a competência”³⁴⁵.

Meirelles fornece um conceito mais amplo, de acordo com três distintas concepções:

- a) do ponto de vista sociológico, o município é um agrupamento de pessoas – com interesses comuns – em um território determinado, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e o desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local;
- b) no aspecto político, é ente estatal – de terceiro grau na ordem federativa – com atribuições próprias e governo autônomo;
- c) finalmente, do ponto de vista jurídico, trata-se de pessoa jurídica de direito público interno, e, assim, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes³⁴⁶.

A rigor, as três dimensões podem ser reunidas sob o signo de um conceito jurídico, e não somente este terceiro aspecto.

³⁴³ COSTA, 2001, p. 75.

³⁴⁴ COSTA, 2001, p. 59.

³⁴⁵ Ibidem, p. 62.

³⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11 ed. São Paulo : Malheiros, 2000. p. 123.

A Constituição – que, do ponto de vista jurídico-normativo, conferiu ao município relevância jamais experimentada no Brasil³⁴⁷ – reservou ao município largas atribuições ambientais e urbanísticas.

Inicialmente, determina como competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios: a proteção de bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos (CF, artigo 23, inciso III); a proteção ambiental e o combate à poluição (CF, artigo 23, inciso VI); a preservação de florestas, fauna e flora (CF, artigo 23, inciso VII).

A seguir, o texto constitucional estabelece como competência dos municípios a legislação sobre assuntos de interesse local (CF, artigo 30, inciso I) e a promoção de adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, artigo 30, inciso VIII).

Já o artigo 182, por sua vez, atribui ao município a incumbência pela execução da política de desenvolvimento urbano, prevendo ao ente político um instrumento legislativo, o plano diretor (§ 1º), além de mecanismos de combate ao solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (§ 2º).

São estas as disposições constitucionais que revelam especificamente as atribuições do município no tocante à política ambiental e urbana.

³⁴⁷ COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro : Forense, 1999. p. 52-54; MATOS, Eduardo Lima. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belho Horizonte : Del Rey, 2001. p. 112.

Quanto à maior facilidade que o município possui para democratizar-se do que as outras instituições político-estatais, a própria Constituição prevê, em seu artigo 29 a iniciativa popular de projetos de leis no âmbito municipal (inciso XIII) –comentada no item II deste Capítulo – e a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (inciso XII).

Além disso, um dos grandes instrumentos que o município possui para efetivação de sua missão ambiental é o planejamento urbano.

Segundo Silva, são diretrizes que devem reger o processo de planejamento local, exercido pelo município: 1) o processo de planejamento é mais importante do que o plano (o plano como resultado do processo de planejamento); 2) o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade dos municípios; 3) os planos devem ser exeqüíveis; 4) o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade; 5) complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais; 6) respeito e adequação à realidade regional, além do local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes; e 7) democracia e acesso às informações disponíveis.³⁴⁸

O planejamento urbano incorpora um dos grandes dilemas da humanidade: compatibilizar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental³⁴⁹. A título exemplificativo: dado o fenômeno da urbanização intensiva do século XX (no Brasil 80% da população vive em cidades), o aumento da pobreza significará cada vez mais o aumento da pobreza urbana.³⁵⁰

³⁴⁸ SILVA, 1997, p. 123.

³⁴⁹ FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil : uma introdução. In : FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte : Del Rey, 2000. p. 12.

³⁵⁰ FERNANDES, 2000, p. 16.

Planejamento, como técnica administrativa moderna, pode ser concebido como “um processo rigoroso de dar racionalidade à ação”³⁵¹. O processo de planejamento estende-se até a gestão, de modo que atualmente se pode considerar artificial a diferença entre planejamento e gestão.³⁵²

Sua formulação e execução, todavia, devem ser permeadas por um novo marco teórico, que “conceba a questão urbana essencialmente como uma questão de governança”³⁵³. Esse novo marco jurídico-político deve encampar a democracia participativa, tendo em vista que “a formulação de um novo pacto social urbano necessita de um marco teórico que promova de uma vez por todas a reforma do liberalismo político ainda predominante na interpretação do fenômeno da urbanização”.³⁵⁴

Os planejamentos encarcerados pela eficiência técnica e pelos métodos racionais de tomada de decisão estão sendo questionados, dando margem à expansão do planejamento participativo, que “busca no aspecto sócio-econômico as contradições do sistema e atenta para uma nova postura diante da questão ambiental”³⁵⁵.

Com efeito, segundo Almeida, Moraes, Souza e Malheiros:

Nenhum sistema social pode ser transformado de uma vez, partindo de um estado inicial e chegando a um estado desejado. A transformação tem de ser gradual e cada mudança real que ocorre no sistema pode modificar a definição do estado desejado.³⁵⁶

Para Fernandes, a Constituição de 1988 criou um direito coletivo novo: o direito ao planejamento urbano³⁵⁷, do que se pode concluir o direito a participar desse planejamento.

³⁵¹ ALMEIDA *et al*, 1999, p. 13.

³⁵² *Ibidem*, p. 13.

³⁵³ FERNANDES, 2000, p. 38.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 41.

³⁵⁵ ALMEIDA *et al*, 1999, p. 39.

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 129.

³⁵⁷ FERNANDES, 2000, p. 25.

A participação, ressalte-se, não se restringe à tomada de conhecimento do plano pela população, mas estende-se à capacidade de decidir a respeito do plano³⁵⁸, de modificá-lo e reformulá-lo.

O planejamento urbano é, assim, instrumento de formulação e execução de políticas públicas a serviço, principalmente, do município e deve ser utilizado como ferramenta de construção da democracia participativa. É, por consequência, e pela evidente relevância ambiental, um elemento de extrema importância na construção do Estado de Direito do Ambiente. E é nessa perspectiva que devem ser analisados os instrumentos de participação popular em política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, a Lei de Política Urbana, objeto do terceiro capítulo.

Finalmente, deve-se ressaltar que o município possui instrumentos específicos para operacionalização do planejamento urbano, especificados pelo artigo 4º, inciso III, do Estatuto da Cidade, sendo o plano diretor o mais importante.

Antes do advento do Estatuto da Cidade, os municípios já faziam uso de legislações urbanísticas para efetivar o planejamento urbano. As principais, além do plano diretor, eram a lei de zoneamento urbano, a lei de parcelamento do solo urbano, o código de posturas e o código de obras.

O zoneamento urbanístico tem sua razão de ser na eficiência da cidade, distribuindo edificações, atividades, grupos econômicos e sociais e estabelecendo zonas residenciais, industriais, comerciais, turísticas etc. O zoneamento delimita o traçado urbano – o desenho geral da cidade –, mediante levantamento topográfico, indicando o sistema viário e marcando

³⁵⁸ ALMEIDA *et al*, 1999, p. 75. Os autores utilizam a expressão *sugestões de reformulações ou modificações*. Todavia, deve-se atentar que a proposição de sugestões também é de limitado alcance, devendo possibilitar à população uma real capacidade decisória, e não apenas a oportunidade de sugerir.

o arruamento, o alinhamento e o nivelamento³⁵⁹. Trata-se de uma “divisão física do solo em microrregiões ou zonas em que se promovem usos uniformes”³⁶⁰.

Seu objetivo é regular o uso da propriedade do solo³⁶¹, proporcionando adequada distribuição das diversas atividades englobadas nos aglomerados urbanos, que compõe cidades cada vez mais complexas. Além dessa finalidade urbanística, cumpre inquestionável função ambiental.

Ao município cabe dispor sobre o zoneamento do solo urbano bem como sobre os limites da cidade, abrangendo as áreas rurais que venham a ser utilizadas nos processos de expansão urbana.

Para Machado, o zoneamento estabelecido pelo município deve atender às diretrizes do III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, que, por intermédio do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, estabeleceu como meta, entre outras:

Aperfeiçoar e acelerar o zoneamento econômico-ecológico, considerando o uso do solo segundo a sua capacidade.³⁶²

A classificação dos diversos usos do solo, para Meirelles, classifica-se em conformes, desconformes e tolerados. Os primeiros são aqueles expressamente permitidos pelo zoneamento; os desconformes, incompatíveis com o local; os tolerados, não são classificados como conformes, mas não são excluídos. Estes são exercidos mediante autorização, que é diferente de licença.³⁶³

Para os terrenos localizados na divisão entre duas zonas existe o zoneamento de *transição*, assim caracterizado pela Associação Internacional dos Administradores Municipais:

³⁵⁹ COSTA, 1999, p. 239.

³⁶⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 1999. p.124.

³⁶¹ SILVA, 1997, p. 290.

³⁶² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 2000. p. 157.

³⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 6. ed. São Paulo : Malheiros, 1994. p. 107-108.

Pode consistir em um leve abrandamento no rigor das exigências aplicáveis ao lote da zona mais restrita, situada junto ao limite das duas zonas, ou em um agravamento às condições impostas ao lote da zona de menores restrições, resultando, assim, uma gradual transição das exigências, de preferências a um brusco salto na linha divisória.³⁶⁴

As disposições de zoneamento afetam diretamente o direito de propriedade e, assim, dão margem a polêmicas discussões. Nesse ínterim cabe ressaltar as normas de zoneamento que restringem determinado uso até então permitido pela legislação municipal. É o que Meirelles denomina *zoneamento superveniente*³⁶⁵. O imóvel deve adequar-se às novas normas ou a lei não afeta o uso vigente?

Meirelles entende que a legislação não pode alterar a situação vigente, invocando para tanto o direito de adquirido de permanência e continuidade da atividade nas condições originárias, o denominado *direito de pré-ocupação*. Segundo o autor, pretendendo o município a imediata cessação de qualquer atividade em desconformidade com o zoneamento, “deverá indenizar cabalmente o exercente, amigavelmente ou mediante desapropriação”³⁶⁶, sendo-lhe facultado impor tributação agravada para os usos desconformes, fazendo uso da extrafiscalidade³⁶⁷.

³⁶⁴ SILVA, 1997, p. 226.

³⁶⁵ MEIRELLES, 1994, p. 107.

³⁶⁶ Ibidem, p. 108.

³⁶⁷ Ibidem, p. 108.

Antunes, por sua vez, ao dissertar sobre as zonas de uso industrial, afirma que o direito de pré-ocupação não encontra sustentáculo do ordenamento jurídico pátrio. Invoca a especial tarefa de proteção do meio ambiente que cabe ao zoneamento, ressaltando que o licenciamento ambiental somente se dá por tempo determinado. Encerrado o lapso temporal correspondente, não se há falar em direito a permanecer no local, havendo desrespeito à legislação, ainda que seja esta superveniente³⁶⁸. Para o autor, a fixação de zonas de uso atende a necessidades da coletividade, de modo que não pode ceder aos interesses dos particulares.

O conveniente é que cada situação seja analisada no conjunto do caso concreto. A propriedade particular pode atender ao interesse público, como é o caso de determinadas empresas, pontuais em suas obrigações sociais. Pode ser que sua localização seja conforme o convívio de zona residencial, mas necessite ser retirada para maior proteção ao meio ambiente, atendendo a interesse difuso.

Por óbvio, não é somente a propriedade privada que deve estar adequada ao zoneamento, mas também – e principalmente, por servir de modelo à comunidade – a propriedade pública. Cite-se, a título ilustrativo, uma indústria de propriedade estatal estabelecida em local posteriormente considerado como área de preservação ambiental.

Relevante frisar que há controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de fixação de zonas específicas, ou seja, zonas destinadas somente a residências, zonas exclusivamente industriais etc. e também há polêmica no que diz respeito à participação da população na elaboração do zoneamento.

No Brasil, o zoneamento será elaborado a partir de decisão do Poder Executivo ou de deliberação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois há municípios que elaboram o

³⁶⁸ ANTUNES, 1999, p.130-131.

zoneamento a partir de decreto e outros que o fazem via lei municipal, diferenciando sobre a exigência ou não de quórum qualificado.³⁶⁹

A postura de elaborar o zoneamento somente pelo Poder Executivo, todavia, é condenável, conforme se extrai da lição de Meirelles:

O zoneamento, no seu aspecto programático e normativo, é objeto de *lei*, mas na sua fase executiva – em cumprimento da lei –, é objeto de *decreto*. O que não se admite é o zoneamento exclusivamente por decreto, sem base em norma legislativa que o imponha para a cidade e indique a destinação urbanística de cada zona.³⁷⁰

Silva igualmente se manifesta no sentido de exigência de lei municipal que estabeleça o zoneamento, justificando tal necessidade nas conseqüências que acarreta no direito de propriedade e no direito de construir. Mas admite que, fixadas as normas e critérios do zoneamento por lei, a individualização das zonas seja feita por decreto.³⁷¹

De qualquer forma, a comunidade mantém-se ausente do processo de elaboração, ficando restrita a discussão aos representantes eleitos, colaborando para manter a posição passiva que normalmente toma o cidadão brasileiro, contentando-se aos formalismos da democracia representativa. Tal não ocorre, por exemplo, na França, onde os planos de ocupação são submetidos à consulta pública (denominadas *enquête publique*)³⁷².

A importância da participação popular é exposta por Antunes, como se vê:

Salientamos a importância de o zoneamento passar por um debate aberto e amplo, o que não deve significar morosidade e confusão. O concerto das vontades individuais, notadamente de todos os setores – inclusive as associações ambientais – poderão expressar seus pontos de vista para que o desenvolvimento local se faça sem agressão aos recursos naturais.³⁷³

³⁶⁹ MACHADO, 2000, p. 164.

³⁷⁰ MEIRELLES, 1994, p. 107.

³⁷¹ Ibidem, p. 224.

³⁷² Ibidem, p. 224.

³⁷³ Ibidem, p. 224.

Quanto à lei de parcelamento, trata “dos arranjos gerais dos espaços e das composições dos terrenos privados entre si e relacionados às áreas e logradouros públicos”³⁷⁴. O parcelamento divide-se em loteamento e desmembramento. O loteamento é definido pela Lei nº 6.766/79 como “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”³⁷⁵. O desmembramento, por sua vez, consiste na simples divisão de área urbana, com aproveitamento das vias públicas existentes³⁷⁶.

O código de obras, por sua vez, traça normas para as construções, submetendo-as a limitações relativas às formas de ocupação dos lotes, aos coeficientes de aproveitamento dos terrenos, à altura das edificações, às dimensões mínimas por compartimento, às condições de ventilação e iluminação etc.³⁷⁷

O código de posturas, finalmente, estabelece normas de convívio e formas de utilização de espaços públicos e privados, disciplinando, por exemplo, utilização de calçadas, controle de ruídos, funcionamento de comércio e indústria.³⁷⁸

2.7. Considerações finais

Dessa forma, cumpre reconhecer que incumbe ao Estado fazer valer sua missão constitucional de proteção ambiental, assumindo as vestes do Estado de Direito do Ambiente.

E nesse Estado, estruturado pelos princípios que lhe são característicos, devem imperar os

³⁷⁴ COSTA, 1999, p. 239.

³⁷⁵ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 dez. 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

³⁷⁶ MEIRELLES, 2000, p. 465.

³⁷⁷ COSTA, 1999, p. 240.

³⁷⁸ Ibidem, p. 240.

postulados da democracia participativa, tanto por uma questão de legitimidade quanto por eficácia das suas decisões.

E a serviço da construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente está a educação ambiental, que não se deve restringir à mera transmissão de conteúdos, mas assumir feições inovadoras, que tragam no próprio processo educacional o gérmen de uma nova sociedade.

Também é de suma importância para o casamento entre Estado de Direito do Ambiente e democracia participativa a redefinição do direito de propriedade, possibilitando, assim, deliberações coletivas ambientais mais ousadas, que não esbarrem sempre em um direito real tido culturalmente, politicamente e juridicamente como sacro.

Finalmente, deve-se ressaltar a importância dos municípios, unidades políticas com maior capacidade de abertura democrática e com poderosos instrumentos jurídico-políticos para implementação de políticas ambientais urbanas, detendo, desse modo, ampla oportunidade de fazer valer os princípios informadores do Estado de Direito do Ambiente.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE

3.1. Noções introdutórias

O ordenamento jurídico é quase todo ele resultado dos mecanismos de democracia representativa, que estabelece a competência para elaboração e apresentação de projetos de lei, que são votadas de acordo com a Constituição (Federal ou Estadual; ou ainda a Lei Orgânica, no caso de lei municipal) e os regimentos internos das casas parlamentares, vão a sanção do chefe do Poder Executivo e submetem-se ao controle judicial de constitucionalidade, difuso ou concentrado.

Este percurso que, a grosso modo, uma lei tem de cumprir é um mecanismo democrático-representativo de que a sociedade não pode dispor. Quando a lei cumpre seu caminho para instituir mecanismos de participação popular em políticas públicas, evidencia-se a coexistência de representação democrática e participação democrática, aclara-se a construção da democracia participativa.

Esta é a expectativa que se abre com o advento do Estatuto da Cidade: um exemplo típico de coexistência entre participação e representação.

Para investigar a contribuição do Estatuto nesse processo, dedica-se um primeiro momento a inseri-lo no contexto brasileiro do Direito Urbanístico brasileiro. A seguir, busca-se compreender as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto. Finalmente, dedica-se um terceiro momento à gestão democrática da cidade.

3.2. O Estatuto da Cidade no Direito Urbanístico brasileiro

Existe um estreito vínculo entre Urbanismo e Direito, manifesto pelo latente conflito entre espaço urbano e norma jurídica. De um lado, o direito positivo, instrumento estatal por excelência. De outro, a desordenada construção do espaço urbano, que ocorre não só à margem do direito, mas também da economia e do equilíbrio ecológico.

Tudo isso se dá no seio de uma sociedade marcada pela crescente urbanização, impulsionada pela Revolução Industrial, que teve repercussões mundiais, mas atingiu de maneira diversa cada fragmento social. No Brasil, por exemplo, o início do processo de concentração urbana, combinado com as consequências do fim da escravidão, disseminou o fenômeno da moradia precária. Como a moradia precária era associada às idéias de

imoralidade e insanidade, o Poder Público passou a intervir nesses espaços com finalidade higienista. Daí se podem vislumbrar os primórdios do Direito Urbanístico no Brasil.³⁷⁹

Não se pode negar que a tônica da produção do espaço urbano é a informalidade, a ilegalidade. Segundo Maricato, considerando as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento e edificação, “o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras”.³⁸⁰

Pereira vislumbra na informalidade da produção do espaço urbano: urbanização da pobreza ? necessidades sociais excedendo a base tributária ? ausência de recursos públicos para financiar provisão de serviços ? escassez de terras servidas/urbanizadas ? supervalorização de terras servidas ? preços não acessíveis ? ocupações de terras ilegais ? custo de vida mais alto ? aumento da pobreza urbana.³⁸¹

Ainda segundo Pereira, em razão da pobreza urbana a população de menor poder aquisitivo tende a ocupar áreas desvalorizadas no mercado imobiliário, como a periferia urbana precária de serviços. Além disso, ocupam-se regiões ambientalmente frágeis.³⁸²

De outro lado, não se pode esquecer que, como lembram Fernandes e Alfonsin, apesar de a ilegalidade urbana não ser “privilégio” dos pobres (como se pode atestar pelas formas cotidianas de desrespeito às normas edilícias por grande parte dos grupos sociais mais favorecidos), a ordem urbanística brasileira é uma combinação de gestão e legislação

³⁷⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri : Manole, 2004. p. 3.

³⁸⁰ MARICATO, 1996, p. 21.

³⁸¹ PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos : produção do espaço e degradação ambiental. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3 (Cidade e Ambiente Urbano), p. 33-52, 2001. p. 39.

³⁸² Ibidem, p. 40.

urbanísticas voltadas para os interesses das elites urbanas, que, em razão disso, acabam se apropriando dos investimentos públicos com finalidade urbanística³⁸³.

Por óbvio, não é de se esperar que a sociedade urbana (emblema da informalidade) seja construída com estrita observância ao que o Estado entende adequado. Mas não se pode, por outro lado, negar que o Direito, se serve de alguma maneira como instrumento de obstáculo à transformação social, também pode ser utilizado como mecanismo de aperfeiçoamento social, de proteção ambiental e de construção da democracia participativa.

Daí se entender que deve haver uma relação de simbiose entre o desenvolvimento do espaço urbano e o direito positivo. E a participação popular em políticas públicas é o caminho para essa convivência pacífica.

Em artigo publicado antes do advento do Estatuto da Cidade, Fernandes sustentava que o Direito se relaciona com os processos de urbanização em quatro níveis principais: a) direito como instrumento de planejamento urbano; b) direito como fator que contribui para a redução dos custos da força de trabalho (em consequência, parte vital do processo de reprodução das relações sociais de reprodução); c) direito como elemento no processo de difusão de valores ideológicos dominantes (em especial aqueles relacionados com a natureza da ação estatal no processo urbano, assim como o a questão do direito de propriedade; e d) direito como fator de regulação da produção do espaço urbano.³⁸⁴

³⁸³ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003. p. X.

³⁸⁴ FERNANDES, 1998, p. 222-228.

Mas, apesar de o direito ser tido como obstáculo à evolução social, pode-se atribuí-lo também uma potencialidade transformadora³⁸⁵, mediante a adequada utilização dos instrumentos jurídicos e direitos subjetivos previstos no ordenamento.³⁸⁶

Essa concepção *transformadora* do direito pode ser exemplificada por diversos diplomas normativos brasileiros, como a Constituição Federal. Está latente nela um projeto de transformação social, à disposição da vontade política, de condições econômico-financeiras ou de qualquer outro fator que possa ser citado. O importante é que este potencial está lá. Um poderoso instrumento jurídico a serviço do povo.

No caso específico da construção do espaço urbano, também há um conjunto normativo avançado e relevante. A serviço da formulação e execução de políticas urbanas sérias e ousadas. E extremamente importante para a ampliação dos espaços democráticos pátrios. É o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257, de 2001.

O Estatuto chega para estabelecer diretrizes gerais de política urbana e fixar linhas bem definidas para a consolidação do Direito Urbanístico que está sendo desenhado no Brasil, por vezes tido como ramo autônomo do Direito, por vezes como especialização técnico-funcional do Direito Administrativo³⁸⁷. Como se considerava faltar autonomia ao Direito Urbanístico em razão da ausência de um corpo normativo próprio³⁸⁸, o Estatuto da Cidade representa também o amadurecimento e a solidificação da discutida autonomia.

³⁸⁵ MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 193-202.

³⁸⁶ A respeito do tema, Silva defende que “se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos” (SILVA, 1998, p. 125-126).

³⁸⁷ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo : Dialética, 2002. p. 22-24.

³⁸⁸ SILVA, 1997, p. 34-37; MUKAI, 2002, p. 22.

Quanto ao aspecto conceitual, Di Sarno define o Direito Urbanístico como o “ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade”³⁸⁹.

Assim, embora com um evidente vínculo ambiental, não escapa do Direito Urbanístico uma compreensão antropocêntrica, pois destinado à melhoria das condições de vida dos habitantes da cidade. Porém, também se pode analisá-lo – como defende Leite ao trabalhar o conceito de meio ambiente– em uma perspectiva antropocêntrica alargada³⁹⁰.

Além disso, as concentrações urbanas criam problemas ambientais que lhe são peculiares, como a canalização de rios, o completo desmatamento e a impermeabilização do solo, e deve-se levar em conta que a questão ambiental decorre também das relações entre os homens e não somente das relações entre homem e natureza³⁹¹.

Sobre a relação entre Direito Urbanístico e proteção ambiental, convém trazer a lume o escólio de Mukai:

Portanto é do âmbito de preocupação e de abrangência do direito urbanístico o disciplinar, convenientemente, visando um ambiente sadio, todas as ações humanas relacionadas com o uso do solo. Assim, exemplificativamente, a legislação que cuida do zoneamento industrial visa, através da disciplina do uso do solo, evitar ou minimizar a poluição atmosférica em doses anormais; a legislação de proteção aos mananciais, visa, através de restrições profundas ao uso do solo, manter as fontes de alimentação da água potável para as cidades; e, a legislação de zoneamento e parcelamento do solo, contém, anormalmente, dispositivos que visam, de um lado, a segregação de atividades que seriam, por natureza, prejudiciais, indiscriminadamente misturadas em determinadas zonas (p. ex.: atividade industrial ao lado de residência), e de outro, densificação através de loteamentos, em áreas que por seu interesse especial e ecológico devam ser preservadas da urbanização intensiva.³⁹²

³⁸⁹ DI SARNO, 2004, p. 33.

³⁹⁰ LEITE, 2000 (b), p. 79-81.

³⁹¹ PEREIRA, 2001, p. 34.

³⁹² MUKAI, 2002, p. 54.

No tocante à responsabilidade institucional pela política urbana, primeiramente convém ressaltar que, por força de dispositivo constitucional, é competência concorrente de União, Estados e Distrito Federal legislar sobre Direito Urbanístico³⁹³ (art. 24, I) e sobre proteção do meio ambiente (art. 24, VI). Por sua vez, é competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, proteger o meio ambiente (art. 23, VI e VII), promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX) bem como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização (art. 23, X).

Outrora, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII).

Estabelece ainda a Constituição que cabe ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano³⁹⁴ (art. 182, caput), sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º).

³⁹³ Importante, ressaltar, no tocante à formulação e à execução de leis urbanísticas, a relevância da recente criação, na esfera federal, do Ministério das Cidades.

³⁹⁴ Que tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF, art. 182, *caput*).

No plano infraconstitucional, o artigo 3º do Estatuto da Cidade reserva à União determinadas atribuições, que o próprio *caput* afirma serem exemplificativas, quais sejam: legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico; legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em relação à política urbana; promover, por iniciativa própria ou em parceria com os demais entes da Federação, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O artigo 4º, por sua vez, institui como instrumentos da política urbana os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inc. I); o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (inc. II); e o planejamento municipal, mediante plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos programas e projetos sociais e, finalmente, planos de desenvolvimento econômico e social (inc. III).

Dessarte, a definição de políticas ambientais urbanas depende de esforços de todos os entes da Federação, mas é no âmbito de cada municipalidade que ganham corpo e definem suas especificidades. O município, pode-se assim dizer, capitaneia a formulação e a execução de tais políticas.

3.3. Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

O Estatuto está dividido em capítulos: I – Diretrizes gerais; II – Instrumentos da política urbana; III – Plano diretor; IV – Gestão democrática da cidade; V – Disposições gerais. Interessam a este capítulo o Estatuto como um todo e, em especial, os capítulos I, III e IV, no aspecto em que se referem à democratização da política urbana, à construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente.

Primeiramente, o parágrafo único do artigo 1º, que atribui à lei a denominação de Estatuto da Cidade, dispõe de que se trata de documento legislativo que fixa normas de ordem pública. Dessa maneira, são normas que se impõem independentemente da vontade dos cidadãos e não admitem que contratos firmem disposições que lhes contrariem. Em outras palavras: as normas instituídas pelo Estatuto da Cidade não podem ser derogadas pela vontade dos particulares³⁹⁵, não há acordo de vontades possível contra o que determina a lei³⁹⁶.

Ainda importante mencionar que, por ser matéria de ordem pública, na pendência de discussão judicial pertinente, o magistrado deve apreciar de ofício questão relativa às relações jurídicas disciplinadas pelo Estatuto.³⁹⁷

Além disso, o mesmo dispositivo enuncia que o Estatuto regula o uso da propriedade urbana, o que de início já confere à propriedade contornos distintos das atribuições clássicas, pois afirma que ela deve ser utilizada em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

³⁹⁵ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **O estatuto da cidade**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 16.

³⁹⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 21.

³⁹⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado** : Lei 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002. p. 20.

Após, já cuida a lei de fixar diretrizes gerais a serem utilizadas em sua interpretação. Tomou-se o cuidado de não denominá-las de princípios, pelas características jurídicas que receberiam tais diretrizes. Neste momento, pode-se dividir, para efeitos didáticos, as diretrizes gerais em dois grupos: aquelas que tem relação direta com a participação popular em políticas urbanas e outras, que não tem essa relação de maneira tão evidente. É deste segundo grupo que se ocupam as próximas linhas, deixando aquelas pertinentes à gestão democrática da cidade para o subseção 4.4.

A importância das diretrizes foi bem explicitada por Leal, que defende tratar-se de um conjunto de valores éticos e sociais fundantes de uma idéia de Estado e também de sociedade³⁹⁸.

A primeira diretriz geral é o *direito a cidades sustentáveis* (art. 2º, I), identificado pela lei como um leque de outros direitos, quais sejam: direito à terra urbana, direito à moradia, direito ao saneamento ambiental, direito ao transporte, direito de acesso aos serviços públicos, direito ao trabalho e direito ao lazer.

Trata-se de direitos sociais, relacionados a noções de justiça social e econômica, como: a distribuição de renda (direito à terra urbana e direito à moradia), a coibição da especulação imobiliária (direito à terra urbana), a ampliação quantitativa e qualitativa da infraestrutura (direito ao saneamento ambiental e direito ao transporte), a melhoria no sistema de transporte público (direito ao transporte), a qualificação e a adequada remuneração de servidores públicos (direito de acesso aos serviços públicos), o desenvolvimento econômico (direito ao trabalho e direito ao lazer).

³⁹⁸ LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico** : condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro : Renovar, 2003. 93.

Ademais, tais direitos devem ser tutelados também para as futuras gerações, o que traz uma vez mais para os textos jurídico-normativos o princípio da equidade intergeracional, já consagrado no artigo 225 da Constituição Federal.

Segundo Liana Portilho Mattos,

a norma que estabelece o direito às cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade preconizados pela Constituição da República (artigos 1º, III, e 3º, I). [...] Além disso, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana dá-se com a concretização dos direitos fundamentais – como o direito à cidade sustentável – irradiando seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e impondo limites à atividade estatal e às relações privadas travadas no âmbito da sociedade civil e do mercado.³⁹⁹

A diretriz prevista no inciso V do artigo 2º de certa forma repete, embora de maneira mais específica, a orientação já insculpida no inciso I, ao garantir aos cidadãos a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados à realidade local.

Outra diretriz está ligada à noção de planejamento (art. 2º, IV), que deve englobar o desenvolvimento da cidade, a distribuição espacial da população, a distribuição das atividades econômicas do Município e a distribuição do território sob influência do Município. Segundo o mesmo dispositivo, tais dimensões do planejamento têm o objetivo de evitar distorções no crescimento urbano e os impactos negativos ambientais que este crescimento desordenado proporciona. A disposição legislativa aponta, neste inciso, a um evidente vínculo entre direito ao planejamento e direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

³⁹⁹ MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte : Mandamentos, 2002. p. 87-88.

Importante ressaltar que não basta criar o planejamento, formular a política urbana. Segundo Medauar, é comum no Brasil que os planos sejam elaborados mas não venham a ser aplicados, seja por ausência de participação popular, seja por descontinuidade administrativa⁴⁰⁰.

O planejamento urbano tem uma missão muito importante: compatibilizar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental⁴⁰¹ em um espaço territorial delimitado, isso tudo em uma estrutura social que revela exatamente o contrário neste momento: retração econômica, empobrecimento da maioria da população (que é preponderantemente urbana) e degradação ambiental.

É evidente que não se pode esperar que o planejamento urbano municipal, por si, possa equacionar tais problemas que são comuns a todo o país e são, em última instância, supranacionais. Mas se pode exigir que no âmbito do município existam e sejam implementados instrumentos jurídicos e políticos que ao menos amenizem determinadas situações-problema.

Por sua vez, o inciso VI (artigo 2º) fala em *ordenação e controle do uso do solo*, visando a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos (*a*). Os demais objetivos enumerados no inciso decorrem desse, da alínea *a*. São eles: a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (*b*); o parcelamento inadequado do solo, a edificação excessiva ou inadequada e o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana (*c*); a instalação de empreendimentos ou atividades que impulsione o tráfego sem a adequada previsão da infra-estrutura correspondente (*d*); a retenção especulativa de imóvel urbano (*e*); a deterioração das áreas urbanas (*f*); e poluição e a degradação ambiental (*g*).

⁴⁰⁰ MEDAUAR; ALMEIDA, 2002, p. 19-20.

⁴⁰¹ FERNANDES, 2001, p. 12.

A diretriz estampada no inciso VII (artigo 2º) estabelece a relação de integração e complementaridade que devem ter as atividades urbanas e rurais.

No inciso VIII (artigo 2º) previu-se a necessidade de adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência.

O inciso IX (artigo 2º) traz uma diretriz que tem características de princípio mais evidentes: a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, ou seja, o planejamento urbano deve estar posto de modo a não onerar com exagero certos segmentos sociais ou econômicos, nem sobrecarregar moradores de determinadas localidades.

Um instrumento jurídico relevante para fazer valer essa diretriz e que não está expressamente previsto no Estatuto da Cidade é a contribuição de melhoria, que impede que determinados cidadãos sejam beneficiados com exclusividade pela realização de obras públicas, custeadas com recursos financeiros de toda a população. Na contribuição de melhoria, os proprietários dos imóveis beneficiados por determinada obra pública são obrigados a devolver aos cofres públicos a valorização financeira experimentada por seu imóvel. Trata-se de tributo marcado pela extrafiscalidade, com significativa função de justiça social, cuja utilização certamente colaboraria para a concretização da diretriz fixada pelo inciso IX.

Evidente vínculo com este inciso IX possui o inciso XI (artigo 2º), que prevê como diretriz geral da política urbana a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Uma vez mais, o instrumento adequado para aplicação dessa diretriz é a contribuição de melhoria. Essa diretriz poderia até mesmo ter sido dispensada pelo legislador, pois já existe no âmbito da Constituição Federal a previsão de

instituição e arrecadação do tributo contribuição de melhoria. Trata-se, a rigor, de instrumento a serviço da política urbana, e não de diretriz de política urbana.

O inciso X (artigo 2º) prevê como diretriz a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano. A diretriz peca por ser excessivamente genérica, fugindo do mínimo de objetividade que deveria possuir. Além disso, fala em instrumento de política financeira e de “gastos públicos” como se fossem coisas diferentes, quando se sabe que a receita pública e a despesa pública são os principais objetos do Direito Financeiro e, por consequência, ligados aos instrumentos de política financeira.

No inciso XII (artigo 2º) consta como diretriz geral a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Extremamente louvável a abrangência do dispositivo normativo, dando significativa abrangência à tutela ambiental conferida pelo Estatuto da Cidade. Segundo Leite, o ordenamento jurídico brasileiro “adotou um conceito amplo de meio ambiente, que envolve a vida em todas as suas formas. O meio ambiente envolve os elementos naturais, artificiais e culturais”.⁴⁰²

No inciso XIV (artigo 2º) está posta a necessidade de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda. Uma vez mais a diretriz foi bem fixada, pois se sabe que a ocupação imobiliária irregular é causa de constantes conflitos jurídico-processuais entre proprietários e possuidores de áreas invadidas. Além disso, a ausência de políticas específicas destinadas a este segmento da população faz com que tais cidadãos vivam sem infra-estrutura adequada à satisfação de necessidades mínimas, o que

⁴⁰² LEITE. **Dano ambiental** : do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 91.

ocasiona evidente baixa qualidade de vida. Além disso, locais esquecidos por programas de urbanização, onde não há serviços públicos essenciais, tendem a serem propícios à degradação ambiental (exemplo típico é a falta de tratamento de esgoto, contaminando rios, mares e lagos).

No inciso XV está prevista a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, de modo a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. O objetivo desta diretriz geral é louvável, mas a disposição normativa deve ser interpretada com parcimônia. A legislação que regula o solo urbano é por si complexa e o arcabouço jurídico que engloba contém denso conteúdo técnico, como no caso dos códigos de obras e de posturas.

Tomar ao pé da letra a idéia de “simplificar a legislação” acarreta riscos para a precisão que tais disposições normativas exigem. No ordenamento jurídico, determinadas leis devem ter caráter amplo e principiológico; outras, por sua vez, devem ser detalhistas, de modo a garantir que sua execução não seja desvirtuada ou ignorada, nem que regras importantes tenham âmbito interpretativo largo demais. Pode-se até falar em simplificar procedimentos administrativos previstos em tais leis, mas simplificar seu conteúdo é medida que impõe cuidado: admite-se que, na medida possível, aclarem-se suas disposições, mas não se pode tolerar que tais leis sejam exageradamente enxugadas.

Tal circunstância poderia ocasionar o efeito contrário do esperado: delegar conteúdo a decreto do Poder Executivo, medida que possui diversos inconvenientes (como maior concentração de poderes pelo Executivo, maior lapso temporal para entrada em vigor das disposições normativas). A título exemplificativo: no caso da Lei de Zoneamentos, por exemplo, deixando-se a cargo do Executivo a fixação e a alteração das zonas, pode-se facilitar

negociatas políticas para liberação de determinados empreendimentos em locais até então vedados pelas normas municipais, circunstância mais difícil de ocorrer quando depende de lei.

Enfim, o que se pode fazer é prestar serviço público de qualidade ao cidadão, habilitando o corpo de servidores públicos atuantes na área para informar aos cidadãos acerca de seus direitos, obrigações e a respeito dos trâmites procedimentais administrativos a que estão sujeitos os requerimentos atinentes ao uso do solo urbano, mas simplificar a legislação é medida que exige muita cautela.

Veja-se o que afirma Custódio a respeito dessa diretriz:

A norma do presente inciso, definindo como diretriz geral da política urbana a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, no sentido de permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, omite, de forma temerária, obscura, insciente e demagógica, qualquer diretriz sobre as indispensáveis medidas sanitárias e ambientais, de segurança e tranquilidade, essenciais em qualquer lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, em qualquer norma edilícia, ainda que se trate de projeto e execução de unidades habitacionais econômicas e de interesse social. Ora, em qualquer medida de simplificação da legislação sobre o assunto em análise encontra-se vinculada aos princípios e às normas constitucionais e legais sanitários, ambientais, de segurança, enfim, de bem estar de seus habitantes.⁴⁰³

Finalmente, a diretriz do inciso XVI (artigo 2º) estabelece a “isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”.

Vê-se que a lei não foi precisa ao fixar as diretrizes: ora traçou contornos de princípios, ora foi bastante específica, e, ainda, por vezes foi repetitiva. Mas, isso não impede que a doutrina construa os princípios do Direito Urbanístico.

⁴⁰³ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da cidade e incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, a. 1, n. 3, p. 213-234, maio/jun. 2002. p. 218.

Di Sarno enumera tais princípios que, na concepção da autora, afloraram sobretudo após o advento do Estatuto da Cidade:

O primeiro deles é a função social da cidade, expressa pela noção de que a cidade deve estar estruturada de modo a servir a seus habitantes. Este princípio é especialmente relevante na atualidade, onde as cidades aparentam estruturar-se para melhor servir ao consumo, mesmo em um contexto de retração econômica e de exclusão social.

A seguir, tem-se a função social da propriedade, já abordada, neste trabalho, no segundo capítulo.

Há também o princípio da coesão dinâmica, que, nas palavras de Di Sarno, “surge justamente para que as modificações feitas pelas interferências urbanísticas sejam continuadas por ações que tenham pertinência e nexos com o contexto. As mesmas prioridades, o mesmo enfoque deverá ser dado para as ações urbanísticas de um certo local em certo tempo”.⁴⁰⁴ O princípio traz a idéia de planejamento, de um planejamento de continuidade, sabendo-se que à medida que um plano vai sendo aplicado, vai transformando seu objeto e, por consequência, desatualiza-se. Pela coesão dinâmica, o próprio plano deve estar aberto à revisão e à atualização de seu conteúdo.⁴⁰⁵

Em seguida, a autora enumera o princípio da subsidiariedade, que diz que o processo de planejamento urbano deve ser impulsionado e dirigido pelo Poder Público, mas deve contar com a participação dos particulares nas decisões que lhes digam respeito.⁴⁰⁶

Ainda tem espaço para o princípio da repartição de ônus e distribuição de benefícios,⁴⁰⁷ que significa que o planejamento urbano, formulado e executado com recursos

⁴⁰⁴ DI SARNO, 2004, p. 51.

⁴⁰⁵ Ibidem, p. 51.

⁴⁰⁶ DI SARNO, 2004, p. 51-53.

⁴⁰⁷ Ibidem, p. 53-54.

públicos, não deve priorizar segmentos sociais ou determinadas regiões do território municipal, trazendo benefícios a todos os cidadãos. Da mesma forma, o desenvolvimento urbano não deve ser promovido às custas de poucos.

Por último, traz a autora o princípio do planejamento, segundo o qual “o plano urbanístico deve traduzir metas para o setor público e privado, pretendendo a transformação dos espaços, ou o estímulo a certas atividades, ou a manutenção de determinadas áreas para que, vista no conjunto, a cidade se equilibre nas suas múltiplas funções”.⁴⁰⁸

A análise integrada das diretrizes gerais instituídas pelo Estatuto e dos princípios de Direito Urbanístico traçados pela doutrina permite que se apreenda um núcleo comum de objetivos que devem permear a política urbana.

O primeiro deles é a preocupação com a função que a grande organização social chamada cidade proporciona àqueles que nela vivem. Todos, ou o maior número possível de pessoas deve ser beneficiado pelos recursos públicos empregados no bem-estar da população urbana. O segundo é a idéia de planejamento, tendente a fazer com que a cidade se desenvolva de maneira sustentável. O terceiro é a atenuação do direito de propriedade, fundamental para que o processo de planejamento urbano tenha êxito. Em quarto lugar, o desenvolvimento sustentável. E, em quinto lugar, a participação popular, de que se ocupa o próximo item deste capítulo.

⁴⁰⁸ DI SARNO, 2004, p. 55.

Deve-se também atentar que a implementação de políticas urbanas necessita harmonizar-se com a dignidade da pessoa humana,⁴⁰⁹ princípio fundamental da República (CF, art. 1º, III) e que deve, assim, nortear todas as formas de atuação do Estado.

3.4. Gestão democrática da cidade

O Estatuto da Cidade inegavelmente representa um marco no Direito Urbanístico brasileiro, como também já o foi a Constituição Federal. Mas, além de estabelecer as normas gerais de política urbana, mediante o estabelecimento de diretrizes e a previsão e o aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos, o Estatuto inovou de maneira significativa ao exigir a participação popular nas políticas urbanas.

E o fez tanto como diretriz geral, como com instrumentos específicos.

Trata-se primeiramente das diretrizes gerais pertinentes à questão.

A primeira delas é aquela estabelecida pelo inciso II do artigo 2º, que diz que deve nortear a política urbana a *gestão democrática*, que envolve a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos comunitários na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Esta é uma medida que revela muito a noção de política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade: o planejamento urbano não deve ser idealizado em gabinete e

⁴⁰⁹ Segundo Bonavides, a dignidade da pessoa humana “desde muito deixou de ser exclusiva manifestação conceitual daquele direito natural metapositivo, cuja essência se buscava ora na razão divina ora na razão humana, consoante professavam em suas lições de teologia e filosofia os pensadores dos períodos clássico e medievo, para se converter, de último, numa proposição autônoma, do mais subido teor axiológico, irremissivelmente presa à concretização constitucional dos direitos fundamentais” (BONAVIDES, 2001, p. 231).

posteriormente aplicado à realidade urbana, sendo indispensável a participação popular, seja de maneira individual, seja de maneira coletiva, por meio, por exemplo de organizações não-governamentais. A diretriz envolve a legitimidade do conjunto de decisões políticas que compõem o planejamento urbano e também sua eficiência, pois quando há convergência de vontades para compor o plano também há convergência de interesses para cumpri-lo.

No inciso III do referido artigo está prevista a cooperação entre o governo, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização. A medida prevista é interessante porque articula Estado, sociedade e mercado para a efetivação do processo de urbanização.

No inciso XII foi incluída disposição que exige audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos procedimentos de instalação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente lesivos ao meio ambiente, ou que ameacem a segurança ou o conforto dos cidadãos. Trata-se, a rigor, de diretriz que, embora mais específica, pode-se dizer que decorre da daquela prevista no inciso III, pois é uma manifestação clara da necessária articulação Estado – sociedade – mercado, neste caso limitando a atuação da iniciativa privada econômica, destinada principalmente a controlar a instalação de empreendimentos de grande porte.

A inovação desta diretriz não reside na exigência de manifestação estatal, pois o Poder Público já dispunha de instrumentos para exercer o controle da atividade privada, pelos inúmeras atribuições que são conferidas ao Estado em razão do poder de polícia.

A novidade está na exigência da oitiva da população interessada a respeito da instalação do empreendimento ou da implantação da atividade potencialmente lesivos. Na concretização desta diretriz um aspecto importante precisa ser observado: deve-se atribuir à

população um efetivo poder de decisão a respeito da instalação ou não do empreendimento ou da atividade, inclusive o poder de veto.

Mais adiante, o Estatuto prevê capítulo próprio para a Gestão Democrática da Cidade, relacionando, no artigo 43, alguns instrumentos específicos, que o próprio artigo diz ser enumerativo, ou seja, não exclui outros que possam ser criados e implementados.

No inciso I estabeleceram-se os órgãos colegiados de política urbana, em nível federal, estadual e municipal. Não há qualquer menção à composição de tais órgãos, nem ao poder que lhes podem ser atribuídos. Tudo dependerá da implementação pelo ente político responsável, que deve ocorrer por meio de lei.

Não é exagero recomendar que nos órgãos colegiados se assegure ampla participação popular, inclusive que se evite destinar a maioria das cadeiras a membros do governo. A respeito da estruturação do conselho, ele pode ser paritário ou tripartite. O paritário divide-se em dois blocos, equivalentes em tamanho e poder, de representantes do Poder Público e da sociedade civil. O tripartite, por sua vez, ocorre quando se entende conveniente dividir a participação da sociedade civil em dois grupos: um de usuários do espaço urbano (associações de bairros, entidades ambientalistas, sindicatos etc), outro de integrantes dos setores empresariais ligados à produção do espaço urbano (incorporadores imobiliários, construtores etc)⁴¹⁰.

Também a nomeação dos integrantes dos órgãos deve ser democratizada. Isso pode ser feito, por exemplo, por candidaturas apreciadas pelo próprio órgão, em vez de nomes simplesmente indicados pelo Poder Executivo.

⁴¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45). In : DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** : comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo : Malheiros, 2003. p. 329.

Outro aspecto relevante para o sucesso deste canal participativo diz respeito ao poder que se lhe deve atribuir. Recomenda-se que não seja mera instância consultiva, mas que se atribuam também poderes decisórios, como instância deliberativa, para que ocorra uma efetiva democratização das decisões políticas.

A relevância dos conselhos, assim, é maior das atribuições que lhe são conferidas por Oliveira, que concede-lhes funções de assessoria ao chefe do Poder executivo, a quem caberia tomar as decisões⁴¹¹. Porém, válido ressaltar a advertência de Bucci, para quem a atuação dos conselhos é decisiva para que a sociedade civil contribua efetivamente na formulação na agenda e na indicação de pautas de ação para o governo, mas devem ser estruturados cuidadosamente, de modo a evitar a dualidade de poderes entre os conselhos e os Poderes Executivo ou Legislativo, circunstância que poderia criar um quadro de ingovernabilidade⁴¹².

O inciso II estabelece como instrumentos da gestão democratização da gestão urbana a realização de debates, audiências e consultas públicas. Esta disposição normativa deve ser analisada em conjunto com a previsão do inciso III, que indica a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano.

Assim, quatro conceitos-chave são utilizadas: debate, audiência pública, consulta pública e conferência. Pode-se dizer que tais instrumentos podem ora servir à informação da população, ora a propiciar poderes decisórios à sociedade civil.

⁴¹¹ OLIVEIRA, 2002, p. 110.

⁴¹² BUCCI, 2003, p. 331.

Há que se levar em conta a advertência de Amaral Filho, que afirma que tais mecanismos participativos estão à mercê da cooptação por determinados grupos sociais, políticos ou econômicos⁴¹³. Devem ser estruturados pelos municípios de modo a buscar fugir dessa possibilidade de utilização como massa de manobra, como instrumento a serviço do poder consolidado, seja este poder econômico, seja ele político.

No inciso IV estabeleceu-se a iniciativa popular de projetos de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Como se defende que o planejamento urbano seja feito mediante lei, pode-se resumir o enunciado legal e afirmar que se trata de repetição das disposições constitucionais que se referem à iniciativa popular, tema já abordado no capítulo II.

O inciso V foi vetado e previa também o referendo popular e o plebiscito. O dispositivo foi vetado ao argumento de que esses canais participativos já estão disciplinados pela Lei nº 9.709/98. Assim, pela “boa técnica legislativa”, não deveriam permanecer na versão final do texto⁴¹⁴. Como o artigo 43 não é *numerus clausus* e o referendo e o plebiscito já previstos na Constituição e na legislação reguladora, o veto não surte qualquer efeito a respeito do tema. A única razão positiva que existiria em manter o texto original seria o efeito pedagógico que a medida proporcionaria. Não há como acompanhar, dessarte, a posição sustentada por Amaral Filho, para quem “foram excluídas as formas diretas de participação democrática dos cidadãos nos assuntos da cidade”⁴¹⁵.

Já o artigo 44 diz respeito à gestão orçamentária participativa, prevista inicialmente no artigo 4º, III, *f*, como instrumento de planejamento *municipal*. O enunciado legal do artigo

⁴¹³ AMARAL FILHO, 2002, p. 179.

⁴¹⁴ BRASIL. Presidência da República. Mensagem de veto nº 730, de 10 jul. 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 fev. 2004.

⁴¹⁵ AMARAL FILHO, 2002, p. 176-177.

44 afirma que o orçamento participativo incluirá debates, audiências e consultas públicas sobre os três veículos orçamentários disponíveis na legislação pátria: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária.

A grande inovação está na parte final do artigo que afirma que a efetiva realização de tais mecanismos é condição obrigatória para a aprovação do orçamento pela Câmara de Vereadores. Essa obrigatoriedade gera uma consequência extrema e imediata em caso de descumprimento do preceito legal: a perfeita possibilidade de anulação judicial do instrumento orçamentário realizado em desconformidade com o mandamento legal⁴¹⁶. Não se deve esquecer, porém, que esse canal participativo é, por definição legal, tão-somente municipal.

Outro aspecto importante diz respeito à auto-aplicabilidade da obrigação do orçamento participativo. A disposição legal é taxativa ao falar em *condição obrigatória para aprovação* do orçamento. Porém, não se pode negar que a exigência de debates, consultas e audiências públicas é requisito que traz uma certa vagueza. Parece difícil, assim, sujeitar o orçamento público a nulidades sem que se saiba exatamente os critérios que devem ser observados.

A solução pode, então, ser estabelecida da seguinte maneira: como a União estabeleceu, fazendo uso de sua competência constitucional, regra geral de Direito Urbanístico e Financeiro, incumbe aos municípios estabelecer, em legislação própria, como devem ser utilizados o debate, a audiência e a consulta. Porém, para não se submeter os cidadãos ao risco de não verem publicadas em tempo razoável as leis que disciplinem esse canal de transparência administrativa e participação popular, os orçamentos que não tiverem qualquer fase de abertura democrática podem ser considerados à margem da lei e sujeitos, assim, a ações judiciais declaratórias ou constitutivas negativas.

⁴¹⁶ OLIVEIRA, 2002, p. 23.

O artigo 45 do Estatuto prevê ainda o seguinte mecanismo participativo:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A disposição normativa visa a tornar límpidas as atribuições e o desempenho dos órgãos criados com a finalidade de convergir políticas urbanas de municípios vizinhos. Dois aspectos se destacam: a necessidade de participação cidadã nas decisões de tais organismos (valendo aqui o que foi observado em relação ao artigo 43, I, ou seja, sendo recomendável que o Estado não detenha a maioria das cadeiras do órgão) e o controle da sociedade acerca desses ambientes decisórios.

Na seção referente ao estudo de impacto de vizinhança (Seção XII do Estatuto) previu-se ainda que será dada publicidade aos documentos integrantes do estudo, disponíveis para consulta por qualquer interessado. A medida garante transparência na execução de qualquer estudo de impacto de vizinhança, possibilitando informação aos cidadãos interessados.

Outro mecanismo participativo estabelecido de maneira pontual pelo Estatuto que não pode deixar de ser mencionado é aquele esculpido no § 3º do artigo 4º. O artigo 4º lista, a título exemplificativo, uma série de instrumentos de política urbana, estabelecendo no § 3º que todos aqueles que demandem dispêndio de recursos públicos sejam objeto de controle social, estando garantida a participação – nesse controle – de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Não se pode esquecer ainda do artigo 53 do Estatuto, que criou uma nova hipótese de ajuizamento de ação civil pública: a tutela da ordem urbanística. A disposição normativa é

importante porque a ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85, é um importante mecanismo de acesso à justiça e de participação popular na esfera jurisdicional.

3.4.1. A importância do Plano Diretor para a gestão democrática

O plano diretor, instituído mediante lei municipal, é o principal instrumento de política urbana local; na letra do artigo 40 do Estatuto da Cidade, é o *instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*. Por definição constitucional, são as disposições contidas no plano diretor que delimitarão o conteúdo da função social da propriedade urbana (CF).

Trata-se, sem sombra de dúvidas, de uma das mais importantes leis de competência municipal. E como tal, não pode destoar de uma das mais relevantes diretrizes de política municipal e de planejamento urbano: a participação popular.

O Estatuto da Cidade não descuidou de prever para o plano diretor a obrigatoriedade de transparência e amplo debate com a população, tanto para a elaboração do plano, quanto para sua implementação, conforme se depreende da leitura do artigo 40, § 4º, do Estatuto. Manifesta-se dessa maneira, segundo Toba, o plano diretor como microcosmos da democracia⁴¹⁷.

Segundo essa disposição legal, incumbe tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas (artigo 40, § 4º, I). Uma vez mais se deve ressaltar que é importante que a participação tenha possibilidade decisória, de modo que o resultado das

⁴¹⁷ TOBA, 2002, p. 167.

relações entre instituição e comunidade esteja expresso no plano diretor, vindo ao encontro, assim, dos anseios da população.

Câmara sugere que tais audiências, a serem reguladas pelos municípios, venham acompanhadas de algumas etapas fundamentais, quais sejam: a) divulgação, com razoável antecedência, dos temas e das informações a serem discutidas na audiência pública; b) abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse em participar do processo; c) divulgação dos comentários e sugestões a serem formulados; d) resposta fundamentada às contribuições e aos comentários apresentados pelos interessados⁴¹⁸.

Também obriga o Estatuto a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos na elaboração do plano (artigo 40, § 4º, II). É medida destinada a manter a população totalmente informada a respeito de pesquisas, estudos técnicos e tudo o mais que seja produzido para o plano, o que ocorre principalmente no processo de elaboração. A relevância da medida é evidente, pois se sabe que a ampla informação é fundamental para que a decisão a ser tomada pela população seja mais consciente. A determinação legal não evita, mas pode minimizar a manipulação da população mediante a divulgação dados imprecisos, por exemplo.

Também preceitua o Estatuto da Cidade o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (artigo 40, § 4º, III). A determinação tem objetivos similares àquela do inciso II e prevê com antecedência uma resposta a um comportamento previsível por parte da Administração Pública: a restrição de acesso aos documentos a líderes comunitários, partidários. Com a redação do inciso III qualquer cidadão pode ter acesso aos documentos produzidos para formulação e execução do Estatuto da Cidade. A restrição desse

⁴¹⁸ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In : DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** : comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo : Malheiros, 2003. p. 317-318. 2003, p. 317-318.

direito por parte de qualquer agente público é causa suficiente para a impetração de mandado de segurança.

Gasparini lembra ainda que para maior esclarecimento da população interessada seja colocado, por parte do Executivo e/ou do Legislativo, pessoal capacitado e com conhecimento do plano diretor para esclarecer e orientar os interessados.⁴¹⁹

Importante ressaltar ainda que a participação da população no que se refere ao plano diretor é constante: primeiro porque abrange não somente a elaboração como também a implementação do plano; segundo, porque o plano deve ser revisto (pode-se dizer que se trata de nova elaboração) no mínimo a cada dez anos (artigo 40, § 3º).

A redação original do Estatuto da Cidade, aprovada no Legislativo, afirmava em seu artigo 40, § 5º, que a lei que instituísse o plano diretor sem respeitar os enunciados do § 4 seria nula. O dispositivo, todavia, foi vetado pela Presidência da república, ao argumento de que se trata de norma de processo legislativo municipal e não poderia, assim, ser objeto de lei federal, sob pena de inconstitucionalidade, por afronta ao artigo 29 da Constituição Federal.

Nada impede, todavia, que o município preveja medida semelhante no âmbito de sua competência legislativa⁴²⁰.

Ao contrário, porém, do que afirma Gasparini⁴²¹, não ficou desprovido de sanção o descumprimento das normas atinentes à participação popular no plano diretor, pois o artigo 52, inciso VI, do Estatuto qualificou a não-observância de tais procedimentos como ato de improbidade administrativa do prefeito municipal, sujeitando-o aos ditames da Lei nº 8.429/92.

⁴¹⁹ GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo : Nova Dimensão Jurídica, 2002. p. 198.

⁴²⁰ Ibidem, p. 198-199.

⁴²¹ GASPARINI, 2002, p. 198. Segundo o autor “não há sanção pelo descumprimento dessas medidas, pois o § 5º do art. 40 do *Estatuto da Cidade*, que instituía a pena de nulidade da lei que instituísse o plano diretor em desacordo com as determinações do § 4º, também desse dispositivo estatutário, foi vetado, a pretexto de inconstitucional”.

3.5. Considerações finais

Vê-se, diante de todo o exposto, que o advento do Estatuto da Cidade é de suma importância por trazer novos rumos para a política urbana brasileira, não só por prever novas diretrizes para a formulação e a execução de tais políticas, mas também por estabelecer mecanismos, instrumentos para a construção de uma nova realidade urbana pátria.

O Estatuto é, em primeiro lugar, uma lei de suma importância para a proteção ambiental, regulando relações sociais, políticas e econômicas no espaço do meio ambiente urbano, ou, como denomina Fiorillo, a lei do meio ambiente artificial.⁴²²

Também possui o Estatuto da Cidade marcante espírito democrático, exigindo que os governantes construam a política urbana em permanente diálogo com a sociedade, para que o espaço urbano seja estruturado para atender a todos e não seja traçado de modo a favorecer unicamente determinados grupos sociais.

O fato de a sociedade construir seu espaço e regular sua própria teia de relações, não dependendo exclusivamente de seus representantes políticos para tais finalidades, é uma experiência extremamente rica do ponto de vista político e existencial.

⁴²² FIORILLO, 2002, p. 15.

Os habitantes da cidade, que convivem dia após dia com os seus problemas, ao participar ativamente de sua vida política, aprendem que dirimi-los é tarefa árdua e não depende simplesmente do desígnio divino. Por tratar-se de experiência pedagógica, passa-se a vislumbrar melhor também a relação causa/consequência de tais problemas, iniciando a percepção, no cotidiano, do conceito de complexidade.

O Estatuto da Cidade é assim, um instrumento posto a serviço da cidadania e, trazendo a participação popular para o seio da discussão da política urbana, é um mecanismo de extrema relevância para a construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente.

Evidente que os instrumentos participativos não podem ser tidos como a única abertura democrática fora da representação política, nem se pode tomar os canais participativos previstos por lei como concessões do Estado para calar a batalha pela construção, no cerne da sociedade, de um conceito amplo de cidadania.

A luta pela transparência e pela democratização cada vez maior das relações sociais, políticas e econômicas não pode parar; mas se deve reconhecer que a previsão legal de mecanismos de participação é um sintoma de vitórias da cidadania e não de sucumbência ante o poder repressor do Estado.

CONCLUSÃO

O momento histórico contemporâneo apresenta uma crise nas potencialidades da política, causada, entre outros fatores, pela descrença nas instituições vigentes. Dentre essas instituições está a representação política, que foi um avanço político no século XVIII, mas hoje já não mais atende aos anseios da população, que não sente seus interesses defendidos pelos representantes políticos.

De fato, a democracia real não atendeu às promessas da democracia ideal, dentre as quais se pode destacar: o nascimento da sociedade pluralista, a efetiva representação dos interesses do povo, a derrota do poder oligárquico, a democratização dos diversos espaços de poder, a eliminação do poder invisível e a educação para a cidadania.⁴²³

Entre os fatores que podem ser enumerados como impedientes do cumprimento das promessas estão a complexidade crescente dos problemas a serem resolvidos pelo Estado, o

⁴²³ BOBBIO, 1986, p. 22-32.

contínuo crescimento do aparato burocrático de um poder organizado hierarquicamente e a dificuldade do Estado em responder à diversidade e à quantidade de demandas⁴²⁴.

Diante dessa incapacidade resulta um momento de baixa legitimidade vivenciado pela democracia representativa. Daí a necessidade de aperfeiçoar-se o sistema político, criando mecanismos outros de participação política, que transcendam os limites da representação. É a construção da democracia participativa, estabelecendo relações de coexistência e de complementaridade entre participação e representação.

Essa ampliação dos canais de participação potencializa alterações na cultura política brasileira, colaborando para o processo de maximização da democracia no seio social.

A representação, por sua vez, não pode mais se atrelar aos limites outrora traçados pelo liberalismo, embora encontre ainda no partido político a instituição apta a lhe garantir relações sólidas e fiéis com os cidadãos representados, sobretudo quando inserida no contexto teórico do Estado de Partidos.

Mas, além do direito de voto e da liberdade para integrar quadros partidários, o cidadão pode ainda fazer uso de mecanismos outros de participação em políticas públicas, seja atuando de maneira individual, seja envolvido de modo coletivo, como, por exemplo, integrando movimentos sociais.

Essa ampliação qualitativa e quantitativa dos espaços de participação exige também a redefinição dos contornos do conceito de cidadania, que abrange: a) deslocamento da apreensão da cidadania como categoria estática, para sua apreensão como processo histórico e dimensão política de conteúdo mutável; b) o deslocamento da cidadania como dimensão que engloba tão-somente direitos políticos para uma dimensão que abarca o conjunto dos direitos humanos; c) o deslocamento da construção da cidadania individual para as construções

⁴²⁴ BOBBIO, 1986, p. 33-36

coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais. A cidadania não pode mais ser moldada pela democracia, mas deve moldar a democracia.⁴²⁵

A democracia participativa é o modelo político do Estado de Direito do Ambiente, nova concepção de um Estado que se reestrutura no novo milênio para fazer frente aos diversos novos problemas que lhe são apresentados no cotidiano, dentre os quais a degradação ambiental.

A participação popular na formulação e na execução de políticas públicas é um dos elementos fundamentais desse Estado, que está estruturado, do ponto de vista jurídico, nos seguintes princípios: precaução, prevenção, participação, função sócio-ambiental da propriedade, equidade intergeracional, cooperação, responsabilidade e poluidor-pagador, que são operacionalizados mediante aplicação do princípio da proporcionalidade.

E a serviço da construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente está a educação ambiental, que não se deve restringir à mera transmissão de conteúdos, mas assumir feições inovadoras, que tragam no próprio processo educacional o gérmen de uma nova sociedade.

Também é de suma importância para o casamento entre Estado de Direito do Ambiente e democracia participativa a redefinição do direito de propriedade, possibilitando, assim, deliberações coletivas ambientais mais ousadas, que não esbarrem sempre em um direito real tido culturalmente, politicamente e juridicamente como sacro.

Finalmente, deve-se ressaltar a importância dos municípios, unidades políticas com maior capacidade de abertura democrática e com poderosos instrumentos jurídico-políticos para implementação de políticas ambientais urbanas, detendo, desse modo, ampla oportunidade de fazer valer os princípios informadores do Estado de Direito do Ambiente.

⁴²⁵ ANDRADE, 1998, p. 131-134.

Ademais, são os municípios os principais responsáveis pela formulação e execução de políticas urbanas, que têm novos rumos definidos pelo Estatuto da Cidade. O Estatuto trouxe novas diretrizes e novos instrumentos de política urbana, além de regular os dispositivos constitucionais relativos ao tema, rumo à construção de um espaço urbano que concilie justiça social, proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Dentre as grandes inovações do estatuto está a inclusão da participação popular como diretriz geral de política urbana. Além disso, previram-se canais específicos de participação popular, o que representa maior possibilidade de efetivação da diretriz.

Lembrando ainda que o Estatuto tem inafastável importância ambiental, ao conferir tamanha relevância à participação popular acaba por consagrar-se como instrumento de participação popular em políticas públicas e, assim, como mecanismo de construção da democracia participativa no Estado de Direito do Ambiente.

O fato de a sociedade construir seu espaço e regular sua própria teia de relações, não dependendo exclusivamente de seus representantes políticos para tais finalidades, é uma experiência extremamente rica do ponto de vista político e existencial.

Os habitantes da cidade, que convivem dia após dia com os seus problemas, ao participarem ativamente de sua própria vida política, aprendem que dirimir tais questões é tarefa árdua e não depende simplesmente do desígnio divino. Por tratar-se também de experiência pedagógica, passa-se a vislumbrar melhor a relação causa/consequência de tais problemas e a perceber, no cotidiano, o conceito de complexidade. Trazendo a política urbana para perto de cada um, o Estatuto da Cidade é assim, um instrumento a serviço da cidadania.

Evidente que os instrumentos participativos não podem ser tidos como a única abertura democrática fora da representação política, mas também não se pode tomar os canais

participativos previstos por lei como concessões do Estado para calar a batalha pela construção, no cerne da sociedade, de um conceito amplo de cidadania.

A luta pela transparência e pela democratização cada vez maior das relações sociais, políticas e econômicas não pode parar; mas se deve reconhecer que a previsão legal de mecanismos de participação é um sintoma de vitórias da cidadania e não de mera sucumbência ante o poder repressor do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Pedro Manoel. **Juizados especiais cíveis** : uma experiência brasileira contemporânea de acesso à justiça. 2002. 257 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e meio ambiente**. Curitiba : Juruá, 1999.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

_____. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático : para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

_____. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de *et al.* **Planejamento ambiental** : caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum : uma necessidade, um desafio. 2. ed. Rio de Janeiro : Thex Editora, 1999.

ALVAREZ, Sônia. DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte : Novas Leituras/UFMG, 2000.

ANDERSON, Perry; BOBBIO, Norberto; CERRONI, Umberto. **Socialismo, liberalismo, socialismo liberal**. Caracas : Nueva Sociedad.

ANDRADE, Lédio Rosa. **O que é direito alternativo?** Florianópolis : Obra Jurídica, 1998.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. São Paulo : Atlas, 1995.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania** : do Direito aos direitos humanos. São Paulo : Acadêmica : 1993.

_____. Cidadania, direitos humanos e democracia : reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In : PEREIRA E SILVA, Reinaldo (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo : LTr, 1998. p. 123-134.

ANGELO, Cláudio. Futuro em risco. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2002. Especial Rio +10, Terra -10, Caderno Especial.

ANNONI, Danielle (Org.). **Os novos conceitos do novo Direito Internacional** : cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1999.

ARAGÃO, Maria Alexandra; SOARES, Claudia. A PCIP : alguns aspectos jurídicos-económicos. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, a. IV, n. 2.01, p. 17-33, 2001.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2. ed. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2003.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa : Estampal, 1989.

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. 2. ed. Campinas : Papirus, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo : Saraiva, 1988. v. 7.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. **Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 30 de maio a de junho de 1999** : a proteção jurídica das florestas tropicais. São Paulo : IMESP, 1999. p. 75-113.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **A emergência de uma dimensão ecológica para a cidadania** : alguns subsídios aos operadores jurídicos. 1997. 230 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BIZ, Osvaldo; PEDROSO, Elizabeth. **Participação política** : limites e avanços. Porto Alegre : Evangraf, 1992.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. **Los partidos políticos**. Madrid : Tecnos, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília: UnB, 1985.

_____. **Direita e esquerda**. São Paulo : Unesp, 2001.

_____. **O futuro da democracia** : uma defesa das regras do jogo. 4. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1989.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Brasília : UnB, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo : Malheiros, 2002.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa** : por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo : Malheiros, 2001.

_____. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução** : elementos para uma teoria do sistema de ensino. 2. ed. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1982

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo : LTr, 1999.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. VARELLA, Marcelo Dias. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte : Del Rey, 1998.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores** : uma gramática da democracia. Rio de Janeiro : Campus, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 out. 1988. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2000.

_____. Decreto nº 4.339, de 22 ago. 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto nº 4.340, de 22 ago. 2002. Regulamenta os artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto-lei nº 25, de 30 nov. 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto-lei nº 58, de 10 dez. 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto-lei nº 3.365, de 21 jun. 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto-lei nº 271, de 28 fev. 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Decreto-lei nº 1.413, de 14 ago. 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 4.132, de 10 set. 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei n. 4.504, de 30 nov. 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 nov. 2000.

_____. Lei nº 4.591, de 16 dez. 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 4.771, de 15 set. 1965. Institui o Código Florestal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2001.

_____. Lei nº 6.292 de 15 dez. 1975. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 6.634, de 2 maio 1979. Dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 6.766, de 19 dez. 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 6.803, de 2 jul. 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei n. 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2001.

_____. Lei nº 7.661, de 16 maio 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 8.617, de 4 jan. 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 9.433, de 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.900, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 9.504, de 30 set. 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei nº 9.795, de 27 abr. 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei n. 9.985, de 17 jul. 2000. Regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 26 maio 2001.

_____. Lei n. 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2002.

_____. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Institui o novo Código Civil. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 jun. 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 set. 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 17 jan. 2003.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem de veto nº 730, de 10 jul. 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 fev. 2004.

BRASIL. Criança. Urgente : a lei. São Paulo : Columbus, 1990. Coleção Pedagogia Social. v. 3.

BRITES, Hed Orozimbo Soares. **Sistema representativo brasileiro** : crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa. 2001. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade** : uma abordagem garantista. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1999.

CAMPANHOLE, Adriano. CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Todas as constituições do Brasil**. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1976.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra : Almedina, 1985.

_____. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, v. 2.2001, p. 9-16, a. 2001.

_____. (Coord.). **Introdução ao direito do ambiente**. Coimbra: Universidade Aberta, 1998.

_____. **Protecção do ambiente e direito de propriedade**. Coimbra : Coimbra, 1995.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida** : uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo : Cultrix, 1996.

CAPRA, Fritjof; SPRETNACK, Charlene. *Green politics : the global promise*. New York : E.P. Dutton, 1984.

CARLIN, Volnei Ivo. **Direito Administrativo**. 2. ed. Florianópolis : OAB/SC, 2002.

CARVALHO , José Murilo de. **Cidadania no Brasil** : o longo caminho. 2. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

CAUBET, Christian Guy. A Constituição, a lei e a proteção do meio ambiente. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina**, n. 6, a. 5, p.183-190, 1999.

COELHO, Lígia Martha C. Sobre o conceito de cidadania : uma crítica a Marshall, uma atitude antropofágica. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 100 (Cidadania/Emancipação), p. 9-29, jan./mar. 1990.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente** : uma incursão humanista na questão ambiental. Campinas : Millennium, 2002.

COLZANI, Valdir Francisco. **Guia para redação do trabalho científico**. Curitiba : Juruá, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamentos dos direitos humanos : a noção jurídica de fundamento e sua importância em matéria de direitos humanos. **Revista Consulex**, Brasília, n. 48, a. IV, p. 52-61, dez. 2000.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 001, de 23 jan. 1986. Disponível em: www.mma.gov.br/conama. Acesso em: 5 jun. 2002.

_____. Resolução n. 009, de 3 dez. 1987. Disponível em: www.mma.gov.br/conama. Acesso em: 5 jun. 2002.

_____. Resolução n. 011, de 3 dez. 1987. Disponível em: www.lei.adv.br. Acesso em: 15 nov. 2000.

_____. Resolução n. 012, de 14 set. 1989. Disponível em: www.lei.adv.br. Acesso em: 15 nov. 2000.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro : Forense, 1999.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da cidade e incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, a. 1, n. 3, p. 213-234, maio/jun. 2002.

FLORIANI, Dimas. Diálogos interdisciplinares para uma agenda socioambiental: breve inventário do debate sobre ciência, sociedade e natureza. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 21-39, 2000.

DAHAL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília : UnB, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** : comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo : Malheiros, 2003.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**, v. 809, p. 727-739, mar. 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo : Brasiliense, 1983.

_____. **O que são direitos da pessoa**. São Paulo : Abril Cultural; Brasiliense, 1984.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. **O direito como garantia** : pressupostos de uma teoria constitucional. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo : Max Limonad, 1997.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo : Cortez, 2001.

DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Desapropriação e proteção do meio ambiente**. 2001. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____. Participação popular e política ambiental urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri : Manole, 2004. p. 421-443.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri : Manole, 2004.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. A licença ambiental no novo regime da PCIP. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, a. IV, n. 1.01, p. 65-82, 2001.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente. In : FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são direitos humanos**. São Paulo : Brasiliense, 1989.

DWORWIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo : Martins Fontes, 2000.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 12. ed. São Paulo : Perspectiva, 1977.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte : Del Rey, 1998.

_____(Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte : Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. ***Derecho y razón: teoría del garantismo penal***. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

_____. O Direito como sistema de garantias. In : OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades. **O novo em direito e política**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

FINK, Daniel Roberto. Audiência pública em matéria ambiental no Direito brasileiro. **Justitia**, São Paulo, n. 57(169), p. 60-64, jan./mar. 1995.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado** : Lei 10.257/2001 – lei do meio ambiente artificial. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

FLORIANI, Dimas. Diálogos interdisciplinares para uma agenda socioambiental: breve inventário do debate sobre ciência, sociedade e natureza. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade**

Federal do Paraná, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 21-39, 2000.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. *El concepto de desarrollo sustentable treinta años después*. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 41-56, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis : Vozes, 1986.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2001.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. 2. ed. Blumenaru : Edifurb, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 31. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2001.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Desapropriação urbanística: um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano. **Revista de Direito Administrativo**, v 219, p. 153-177, jan./mar. 2000.

GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo : Nova Dimensão Jurídica, 2002.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar** : democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis : Vozes, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo : Loyola, 1991.

GOMES, Luís Roberto. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 17, p. 160-178, jan./mar. 2000.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 12. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo : Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

_____. **Direito urbano** : regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1983.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. 5. ed. Porto Alegre : L&PM, 1986.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. 12. ed. Campinas, Papirus, 2001.

HARNECKER, Marta. **Tornar possível o impossível** : a esquerda no limiar do século XXI. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

HEEMAN, Ademar. Natureza e sociedade : a controvérsia sobre os alicerces da conduta humana. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 9-19, 2000.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. Caxias do Sul : UCS, 1978.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. 2. ed. Campinas : Papirus, 1993.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia geral**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1979.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI; Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo : Atlas, 1993.

_____. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo : Atlas, 1986.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental** : busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1988.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico** : condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro : Renovar, 2003.

LEAL, Sandra Regina; MÜHL, Ângela Cristina Lourenzi. Direitos humanos e cidadania : uma relação real. **Justiça do Direito** – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, n. 13, p. 107-122, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** : o município e o regime representativo no Brasil. 5. ed. São Paulo : Alfa-ômega, 1986.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental** : sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 2.ed. Petrópolis : Vozes, 2001

_____. *Espacio, lugar y tiempo : la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental*. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 57-69, 2000.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001.

LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2000. (a)

_____. **Dano ambiental** : do individual ao coletivo, extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. (b)

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri : Manole, 2004.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade. **Revista dos Tribunais**, v. 770, p. 729-740, dez. 1999.

LIMA, Carlos Araújo; MARTINS, Rogério Parentoni. O desenvolvimento da ecologia no Brasil. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 83-86, 2000.

LIMA, Myrian Del Vecchio de; RONCAGLIO, Cynthia. Degradação socioambiental urbana, políticas públicas e cidadania. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3 (Cidade e Ambiente Urbano), 53-63, 2001.

MACEDO, Magda Helena Soares. **Manual de metodologia da pesquisa jurídica**. Porto Alegre : Sagra Luzzatto, 2000.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica para o curso de direito**. São Paulo : Atlas, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades** : alternativas para a crise urbana. Petrópolis : Vozes, 2001.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro : Zahar, 1977.

MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte : Del Rey, 2001.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte : Mandamentos, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno** : de acordo com a EC 19/98. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. (Org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **O estatuto da cidade**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

_____. **Direito de construir**. 6. ed. São Paulo : Malheiros, 1994.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 11 ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO FILHO, Urbano Vitalino. **Direito municipal em movimento**. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização : novos caminhos, novos debates. In : FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte : Del Rey, 2001. p. 151-164.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2002.

_____. **O partido político em Marx e Engels**. Florianópolis : Paralelo 27 – CPGD, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000.

MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2002.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável** : meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis : Editora da UFSC, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo : Atlas, 2000.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 4. ed. São Paulo : Cortez; Brasília, Unesco, 2001.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Porto Alegre : Sulina, 1995.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo : Dialética, 2002.

_____. **O estatuto da cidade** : anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo : Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de (Coord.). **Estatuto da cidade** : para compreender... Rio de Janeiro : IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Monografia jurídica** : orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso. Porto Alegre : Síntese, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades. **O novo em direito e política**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica** : idéias e ferramentas para o pesquisador do direito. 4. ed. Florianópolis : OAB/SC Editora, 2000.

PEÑA, Francisco Garrido. *De como la ecología política redefine conceptos centrales de la ontología jurídica tradicional : libertad e propiedad*. In : BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; VARELLA, Marcelo Dias. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte : Del Rey, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** : introdução ao direito civil; teoria geral do direito civil. 18. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997. v. I.

_____. **Instituições de direito civil** : direitos reais. 12. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1996. v. IV.

PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos : produção do espaço e degradação ambiental. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3 (Cidade e Ambiente Urbano), p. 33-52, 2001.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo : Max Limonad, 2000.

PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do Estado no século XXI? Rumo ao Estado de Bem Estar Ambiental. In : LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2000. p. 235-243.

PRADE, Péricles. **Fundamentos jusfilosóficos da Constituição** : introdução crítica à concepção de Kelsen. Florianópolis : Obra Jurídica, 2000.

RAYNAUT, Claude; LANA, Paulo da Cunha; ZANONI, Magda. Pesquisa e formação na área do meio ambiente e desenvolvimento : novos quadros de pensamento, novas formas de

avaliação. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 1 (Teoria e Metodologia em Meio Ambiente e Desenvolvimento), p. 71-81, 2000.

RIBAS, Luiz César. **A problemática ambiental**. Leme : Editora de Direito, 1999.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. **Revista de Direito Ambiental**, v. 14, p. 103-112, abr./jun. 1999.

ROGERS, Carl. **Liberdade de aprender em nossa década**. Porto Alegre : Artes Médicas, 1985.

ROSANVALLON, Pierre. **O liberalismo econômico** : história das idéias de mercado. Bauru : Edusc, 2002.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5 ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípios do direito político**. 4. ed. São Paulo : Nova Cultural, 1987.

RUFIN, Jean-Christophe. **O império e os novos bárbaros**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1991

SABSAY, Daniel Alberto. *La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa*. **Revista de Direito Ambiental**, v. 22, p. 38-49, jan./mar. 2000.

SADER, Emir. Para outras democracias. In : SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia** : os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo II**. Petrópolis : Vozes, 1999.

SAGAN, Carl. **O mundo assombrado pelos demônios** : a ciência vista como uma vela no escuro. São Paulo : Companhia das Letras. p. 200-217.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 4. ed. São Paulo : Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica da razão indolente** : contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. (Org.). **Democratizar a democracia** : os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Participatory budgeting in Porto Alegre : toward a redistributive democracy*. Disponível em : <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html>. Acesso em : 14 jan. 2003.

_____. **Pela mão de Alice** : o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo : Cortez, 2000.

_____. **Reinventar a democracia**. Lisboa : Fundação Mário Soares, 1998.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 8. ed. Porto : Afrontamento, 1987.

_____. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, n. 39, p. 105-124, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** : do pensamento único à consciência universal. 4. ed. Rio de Janeiro : Record, 2000.

SAVATER, Fernando. **Política para meu filho**. São Paulo : Martins Fontes, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo : Loyola, 1996

SIÈYÈS, Emmanuel. **A constituinte burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro : Liber Jûris, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo : Malheiros, 1998.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo : Malheiros, 2001

_____. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1998.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo : Malheiros, 1997.

SILVA, Reinaldo Pereira e. A ecologia política como parâmetro teórico para o direito ambiental. In : LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2000. p. 245-253.

_____. (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: LTr, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global** : limites e desafios da participação cidadã. São Paulo : Cortez; Recife : Equip; Salvador : UFBA, 2001.

ULTRAMARI, Clovis. Origens de uma política urbana-ambiental. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 3 (Cidade e Ambiente Urbano), p. 65-78, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária** : o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo : Editora de Direito, 1998.

VICENTINI, Yara. Teorias da cidade e as reformas urbanas contemporâneas. **Desenvolvimento e meio ambiente – Revista do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e**

Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, n. 3 (Cidade e Ambiente Urbano), p. 9-31, 2001.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos de metodologia científica**. Brasília : Paralelo 15, Editora Universidade de Brasília, 1999.

VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu : a cidadania do nacional ao global. In : ANNONI, Danielle (Org.). **Os novos conceitos do novo Direito Internacional** : cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002. p. 387-407.

_____. **Os argonautas da cidadania** : a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro : Record, 2001.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro : Record, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**. São Paulo : Alfa-Ômega, 1994.